

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES
Droits de l'Etat Français
A L'ÉGARD
DES
Concessionnaires de Mines

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

sera présenté et soutenu le 15 juin 1909

PAR

LOUIS MAZOYHIE

Président : M. Paul BEAUREGARD

Assesseurs

} M. LESEUR
M. PERREAU

PARIS
IMP. DE L'ÉDITION ARTISTIQUE
34, AVENUE DE SAINT-OUEN (XVIII^e)

1909

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FAULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES
Droits de l'Etat Français
A L'ÉGARD
DES
Concessionnaires de Mines

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

sera présenté et soutenu le 15 juin 1909

PAR

Louis MAZOYHIE

Président : M. Paul BEAUREGARD

Assesseurs

M. LESEUR

M. PERREAU

PARIS

IMP. DE L'ÉDITION ARTISTIQUE

34, AVENUE DE SAINT-OUEN (XVIII^e)

1909



A MON PÈRE

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE

*Etat juridique des Mines à Athènes et
à Rome.*

*La Législation Minière sous l'ancienne
Monarchie et la Loi du 28 Juillet 1791.*

CHAPITRE PREMIER

La République Athénienne.

Les mines furent exploitées de bonne heure en Grèce, mais c'est au siècle de Périclès qu'elles atteignirent leur apogée ; elles étaient à cette époque considérées comme une des principales sources de la richesse nationale.

Nous constatons qu'en l'an 600 (avant J.-C.), au temps de Solon, on travaillait déjà aux mines du Laurium ; leur exploitation encore dans l'enfance devait être bien rudimentaire, mais un siècle plus tard au commencement des guerres contre les Perses les mines payaient au Trésor une Redevance qui correspond à 120.000 fr. de notre monnaie ; sous Thémistocle, cette redevance atteignait 200.000 fr. Comme nous le disions plus haut, le siècle de Périclès marque l'apogée de l'exploitation, et les revenus servirent à payer le frais énormes occasionnés par la guerre du Péloponèse. A partir de ce moment, qui fut le signal de la décadence de la République Athénienne, les mines cessèrent également d'être florissantes, et, s'il faut en croire Strabon, en l'an 15 avant J.-C., leur exploitation était presque abandonnée. Les révoltes nombreuses d'esclaves employés comme ouvriers, révoltes suivies de sanglantes représailles suffiraient presque d'ailleurs à expliquer cette décadence rapide de l'exploitation minière à Athènes.

Le droit Hellénique, comme le droit Moderne, admettait en principe que la propriété de la surface du sol emporte celle du tréfonds. En conséquence, le propriétaire d'un terrain était considéré comme pouvant prétendre à la portion

de l'espace aérien correspondante au sol qu'il possédait, et il pouvait s'opposer à ce que les arbres ou les constructions de ses voisins vinssent surplomber son terrain. M. Beauchet dans son ouvrage sur « l'Histoire du Droit Privé de la République Athénienne » rapporte deux anecdotes qui confirment l'existence de ce principe. Ilippias, tyran d'Athènes, confisqua les escaliers, galeries et portes en saillie sur la voie publique, c'est-à-dire sur le domaine de l'Etat, forçant ainsi les particuliers à les racheter. Dans le même ordre d'idées, Condalos, préfet de Mausole, se crut autorisé à faire vendre les fruits des arbres qui surplombaient la route royale. Par conséquent, il est bien nettement établi que la propriété d'une fraction du sol emportait celle de la partie de l'espace aérien correspondante. En bonne logique, le droit Attique devait décider que la propriété de la surface emporte celle du sous-sol ; c'est, du reste, la solution qu'il admettait, au moins en principe ; en conséquence, le propriétaire du sol pouvait faire des fouilles, exploiter les carrières contenues dans son fonds et creuser des conduits souterrains ; certains contrats de bail nous montrent les fermiers en possession de ces différentes prérogatives : il est donc certain que les propriétaires avaient les mêmes droits.

Mais le droit de propriété, absolu en principe, pouvait subir certaines restrictions ; il en était ainsi pour les mines qui se trouvaient placées en dehors du droit commun : la propriété du sous-sol minéral était distincte de celle de la superficie, l'Etat se la réservant toujours.

C'est donc le système de la Domanialité qui se trouve mis en pratique à Athènes, les mines n'y étaient en aucun cas susceptibles d'appropriation privée. On ne peut manquer d'être un peu surpris en constatant le manque d'harmonie entre deux solutions admises : La propriété du sol entraîne celle du dessus, mais non celle du dessous. Pourquoi cette

contradiction ? Il est évidemment facile d'apporter de bons arguments à la thèse qui fait de la richesse minérale, un bien national, mais il est choquant de voir que dans un problème identique qui est celui de la propriété aérienne, on admet une solution diamétralement opposée et qui ne s'imposait nullement, car il ne s'agit pas là d'intérêt public.

L'Etat propriétaire des mines, comme nous venons de le voir, ne les exploitait pas lui-même ; il les affermait à des particuliers, mais les citoyens et les Isotèles seuls étaient admis à l'exploitation (1). Ceux qui voulaient obtenir une concession devaient en faire la déclaration à des officiers spéciaux (Polètes) chargés d'inscrire leurs noms, Quand ils avaient obtenu l'autorisation, ils devaient s'engager à payer une redevance annuelle, qui à l'époque de Thémistocle se montait à $1/24^e$ du produit de l'extraction. Le bail était perpétuel, mais la concession était enlevée à l'exploitant quand celui-ci ne satisfaisait pas à ses obligations : il était alors déchu. Outre la redevance annuelle une somme fixe de un talent et demi (environ 8,100 fr. de notre monnaie), était due pour toute mine au moment de l'entrée en jouissance. Un plan était dressé indiquant les limites de la concession, et l'on aménageait des piliers entre les différentes exploitations. Malgré toutes ces précautions de nombreux procès surgirent, et l'on fut obligé de créer des tribunaux spéciaux composés de juges choisis parmi « les hommes experts en l'art des Mines ».

Le travail à l'intérieur des mines était exécuté presque uniquement par des esclaves ; ceux-ci, appartenaient pour la plupart à l'Etat qui les louait aux exploitants, et souvent très cher. Xenophon aurait même proposé, pour accroître les revenus de la République sans augmenter les im-

(1) Les Isotèles étaient les étrangers auxquels avaient été conférés des droits semblables à ceux des citoyens.

pôts, le système suivant : L'Etat aurait exercé un droit de préemption sur les esclaves appartenant aux particuliers ; il les aurait ensuite loués ou vendus aux exploitants de mines avec gros bénéfice. Cette proposition bizarre ne fut pas prise en considération.

Les propriétaires du sol n'avaient droit à aucune redevance de la part de celui à qui l'Etat avait loué la mine ; c'est une conséquence rigoureuse certes, mais très juste des principes admis. Puisqu'il n'avait pas été exproprié, il ne lui était par conséquent rien dû.

A l'époque de Démosthène (vers 385 avant J.-C.), l'Etat, en présence d'un ralentissement dans l'exploitation, diminua les impositions et encouragea les particuliers à ouvrir de nouvelles mines sous la surveillance d'ingénieurs. Mais fréquemment les travaux furent interrompus par des révoltes d'esclaves ; ces émeutes occasionnaient des représailles et aussi des fuites nombreuses qui creusaient des vides dans les rangs des travailleurs. Quoi qu'il en soit et bien que cette raison ne paraisse pas suffisante. Strabon rapporte qu'en l'an 15 avant J.-C., les mines de l'Attique étaient considérées comme épuisées.

CHAPITRE DEUXIEME

La Législation Romaine.

A Rome on appliquait un système diamétralement opposé à celui de la République Athénienne ; les mines appartenaient au propriétaire de la surface, son domaine s'étendant jusqu'à une profondeur indéfinie *Usque ad inferos*. La législation romaine primitive ne prévoyait d'ailleurs pas l'exploitation des mines et ne contenait aucune prescription la concernant. Les mines se trouvaient donc régies par le droit privé. On peut donner trois causes différentes de cette absence de réglementation :

1° La pauvreté minérale de l'Italie (cependant il est bon de remarquer que 1000 ans avant J.-C., les Etrusques accomplirent des travaux énormes pour exploiter leurs mines, il en reste encore des traces. Mais ce fait est exceptionnel et isolé).

2° Le peu d'estime qu'avaient les vieux Romains pour tout ce qui touche au commerce et l'industrie. En dehors du métier des armes, l'agriculture seule trouvait grâce à leurs yeux.

3° La croyance à la reproduction spontanée des métaux. La richesse minérale étant considérée comme inépuisable on ne se préoccupait guère de créer des règlements qui en auraient assuré la conservation.

Il est d'ailleurs naturel que les mines aient été laissées à la disposition du propriétaire du sol, étant donnée l'idée que se faisaient les Romains de la propriété. Elle apparaît d'abord chez eux sous forme de communauté publique.

Rome doit son territoire à la conquête par les armes ; or, comme cette conquête fut l'œuvre de tous, il est naturel que le produit en soit commun. D'après M^r Giraud (« *Recherches sur le Droit de Propriété* », page 49), c'est Numa qui fut l'organisateur à Rome de la propriété individuelle, il divisa en trois parties le territoire commun, (jusqu'à lui resté propriété publique), qui se composait de la campagne avoisinant Rome. La première est offerte aux dieux, et par conséquent, n'est pas susceptible de propriété privée. La seconde, qu'on appela plus tard l'*Ager Publicus*, est attribuée à la cité : elle reste donc propriété commune, elle est en dehors du patrimoine des particuliers et inaliénable, mais la jouissance en est laissée à des citoyens moyennant le paiement d'une redevance annuelle. Les locataires cherchèrent du reste souvent à usurper ces terres. Enfin, la troisième partie qui forme l'*Ager Privatus*, est partagée entre les différents citoyens et leur est attribuée à titre de propriété. Sur ces terres l'Etat renonce à tous ses droits au profit des particuliers, à une époque où aucune mine n'est encore ouverte du reste, mais il eût paru choquant aux Romains quand plus tard, on en découvrit, de voir l'Etat revendiquer quoi que ce soit ; l'*Ager Privatus* étant devenu la propriété particulière et exclusive des citoyens.

De plus, cette acquisition du tréfonds par le propriétaire du sol sans aucun effort de sa part, et qui choque un peu nos idées modernes, cadre au contraire fort bien avec la notion que les Romains se faisaient de la propriété. Ils la basaient non pas sur une occupation réelle par le travail, mais sur une idée de conquête. *Maxime sua esse credebant quae ex hostibus coepissent*, disait Gaius (Comment. IV, § 16). Il suffisait à leurs yeux que le propriétaire ait la volonté d'acquérir la propriété la plus large et la plus complète, qu'il ait ce qu'on a appelé plus tard l'*animus Domini* :

mais il ne leur vient pas une seconde à l'esprit la pensée d'exiger une occupation effective. Ce qu'il faut remarquer aussi, c'est que la propriété de la mine n'est pas rattachée à celle du sol, à titre de bien nouveau en vertu de l'accession (de même que le serait l'île naissant dans un fleuve en face d'un fonds). Un texte d'Ulpien, nous montre que la mine est « un accroissement invisible du fonds primitif », non un bien distinct ; et la preuve c'est que l'usufruitier en profite alors même que la constitution de l'usufruit est antérieure à la découverte de la mine.

Etant donné ce que nous venons d'exposer, on pourrait s'étonner en constatant plus loin que, sous les empereurs surtout, la plupart des mines appartenaient à l'Etat, ou du moins lui payaient une redevance qui reconnaissait ainsi son droit de souveraineté. Mais il suffit de se rappeler quelle était la situation des fonds provinciaux et aussi que la mine suit les conditions du fonds dans lequel elle se trouve ; or, la grosse majorité des mines se trouvant dans les provinces, en droit strict, elles étaient la propriété de l'Etat, comme nous l'exposerons tout à l'heure. Chose curieuse et en vertu de deux principes opposés, on était arrivé à Athènes et à Rome à des résultats pratiqués à peu près semblables ; c'est-à-dire que dans les deux législations les mines étaient à la disposition de l'Etat.

Nous allons dire quelques mots d'abord sur la période républicaine ; mais nous serons forcément brefs à cause de l'absence de documents précis. Nous nous étendrons davantage sur la période impériale, car nous avons sur elle des données plus exactes.

I

La République.

Il y a lieu de distinguer les mines privées et les mines publiques.

A. — Mines Privées.

Ce sont celles situées dans les fonds susceptibles de *Dominium ex Jure Quiritium* et celles situées dans les fonds provinciaux, mais qui furent laissées à la disposition des possesseurs du sol moyennant une redevance.

a) Mines situées dans les Fonds susceptibles de Propriété Quiritaire.

Dans les terrains susceptibles de propriété quiritaire les mines appartenaient au propriétaire du sol. Celui-ci pouvait les exploiter lui-même, les donner à bail ou les laisser à l'abandon ; il était absolument libre. L'Etat n'avait sur lui aucun droit de contrôle et ne percevait aucun impôt spécial, car les mines situées en sol quirite jouissaient, comme le sol dont elles faisaient partie, de l'immunité en matière d'impôt foncier. (L'impôt foncier est en effet à Rome le signe de la conquête subie, il constitue un prélèvement sur les terres conquises mais dont la jouissance a été laissée aux vaincus).

Elles furent cependant assujetties à l'impôt foncier *tributum ex censu*, qui pesait sur les terres italiques, mais qui fut supprimé après la conquête de la Macédoine qui procura à Rome des trésors immenses.

On sait que, primitivement, l'*Ager Romanus*, seul était susceptible de *Dominium Jure Quiritium* ; mais certains territoires reçurent par la suite ce même privilège. Après la guerre sociale, les cités de la péninsule italienne l'obtinent, ce qui entraîna l'assimilation à peu près complète du sol italique à l'*Ager Romanus* ; mais, à l'égard des provinces en dehors de la péninsule, ce ne fut que d'une manière exceptionnelle que Rome consentit à se dessaisir du *dominium* que la victoire lui avait acquis. On ne compte que 36 colonies auxquelles furent concédées les prérogatives attachées au sol italique.

Un texte du digeste (livre VII, t. 1. Loi 13, § 5), *usufructu Quemadmodum quis utatur, et fruatur...*, nous apprend que l'usufruitier jouissait d'une liberté absolue pour l'exploitation des mines ; bien qu'il ne parle pas du propriétaire, nous devons admettre a *fortiori* que celui-ci n'était pas plus mal traité. Ce texte nous montre comment les Romains considéraient le produit des mines : pour eux ce sont des fruits. Tous les anciens étaient convaincus que les métaux et les pierres avaient la faculté de se reproduire. Le marbre, dit Ulpien, n'est un fruit que dans les carrières où il renaît et Savolenus affirme que le fonds dotal ne se trouve pas diminué par l'ouverture d'une carrière quand elle est de celles *In quibus lapis crescere potest*. Aristote affirme qu'en Macédoine, à Philippe, l'or se semait et se récoltait comme le blé et qu'à Chypre, il en était de même du cuivre. Etant données ces croyances, il est donc naturel que l'exploitation des mines ait été mise au nombre des droits de l'usufruitier.

Enfin ce texte nous montre qu'à Rome, sous la République on ne fait pas de différence entre les mines et les carrières qui sont désignées toutes deux sous le nom générique de « Métalla », il y a donc confusion entre les deux puisque le texte met sur la même ligne les carrières de pierre et les mines d'argent ou de toute autre matière.

L'exploitation des mines en Italie cessa de bonne heure ; un *Sénatus-Consulte* en aurait ordonné la fermeture au IV^e siècle de Rome ; vraisemblablement à l'époque des premières « Lois Somptuaires » et des lois « Liciniennes ». *Italia metallorum omnium fertilitate nullis cedit terris : sed interdictum id vetere consulto patrum : Italiae parci Iubentium* (Plin-Hist-nat, III). Pourquoi cette interdiction ? Il est probable que le Sénat avait pour but, en défendant ainsi l'exploitation des mines, de favoriser le développement de l'agriculture dans la péninsule, et de laisser ainsi la richesse

minérale intacte pour l'avenir. Peut-être aussi, était-ce une façon d'encourager les citoyens à s'expatrier pour exploiter les gîtes minéraux très abondants situés dans les provinces conquises, principalement en Espagne et en Sardaigne.

Une seconde catégorie de « mines privées » se compose des mines situées dans les fonds provinciaux, mais que la République Romaine laissa à la disposition des possesseurs de la surface, moyennant une redevance.

**b) Mines des Fonds Provinciaux laissées à la disposition
des Possesseurs du sol.**

Dans les provinces conquises par les armes Romaines, les habitants subissaient, par le fait de leur annexion, une véritable expropriation qui, dans les premiers temps, fut effective et générale. Devenues propriété de la République Romaine les terres étaient distribuées aux citoyens, mises en commun pour servir de pâturages, ou réunies à l'*Ager Publicus*. A mesure que les conquêtes augmentèrent, les distributions de terres devinrent plus rares, l'expropriation subie par les vaincus ne fut plus effective, et, le plus souvent, Rome leur laissa la possession du sol, moyennant une redevance annuelle, payable en nature, appelée *vectigal* et qui rappelait le droit de propriété que conservait l'Etat. Mais Rome pouvait fort bien ne point abandonner la possession du sol aux indigènes, ou du moins ne leur concéder que la jouissance de la surface, et conserver celle du tréfonds. Alors même que les mines avaient été laissées à la disposition du sol, l'Etat pouvait les reprendre à son gré : car, outre le droit de percevoir le *vectigal* il retirait du *Dominium* le droit de confiscation, sans même être tenu d'indemniser les personnes dépossédées. En agissant ainsi, il ne faisait qu'exercer un droit rigoureux mais incontes-

table, qui ne resta d'ailleurs pas à l'état de théorie. Rome usa de ces deux procédés pour acquérir la propriété de certaines mines (comme nous le verrons tout à l'heure en parlant des mines publiques), mais la plupart furent laissées à la disposition des possesseurs de la surface.

Ainsi, après la conquête de la Macédoine, (168 av. J.-C.), Paul Emile déclare aux vaincus qu'ils peuvent continuer à exploiter librement les mines de fer et de cuivre : mais que celles d'or et d'argent sont confisquées par la République Romaine.

Les possesseurs de la surface auxquels était laissée la jouissance du sous-sol payaient une forte redevance annuelle *vectigal*, dont le taux nous est inconnu mais qui variait probablement suivant le rendement de l'exploitation et les conditions imposées aux provinces ; cette redevance était payable en argent ou en produits. Caton le Censeur établit, le premier, d'importants vectigalia sur les mines de fer et d'argent de la Tarrasconaise après la pacification de cette province. La perception de la redevance annuelle était soumise au même régime que les autres taxes : le recouvrement en était affermé à forfait à des Compagnies de Publicains.

Mais l'Etat laissait toujours planer au-dessus de ces mines privées son droit éminent de propriété, il n'y renonçait pas ; et l'exploitant toujours sous le coup d'une confiscation possible, sinon probable, n'était à tout prendre qu'une sorte de locataire. En outre, moins bien traité que le propriétaire des fonds susceptibles de propriété quiritaire il était tenu d'acquitter une redevance annuelle. Aussi peut-on dire que sous la République, cette seconde catégorie de mines privées ne se distingue guère de celle des mines publiques ; ce n'est, en somme qu'une façon particulière d'exploitation des mines appartenant à l'Etat ; et les seules mines, véritablement privées sont celles dont nous avons parlé en pre-

mier lieu et qui sont situées dans les fonds susceptibles de *Dominium ex Jure Quiritium*.

B. — Mines Publiques.

Ce sont d'abord celles situées dans les fonds appartenant à l'Etat, dans l'*Ager Publicus*, mais ce ne sont pas les seules, à beaucoup près. Comme nous l'avons vu plus haut, il arrivait que la République Romaine ne laissât pas aux peuples vaincus la jouissance des mines situées dans leurs terrains, et les gardât pour elle : ces mines deviennent alors publiques. Rome agit ainsi vis-à-vis des exploitations les plus importantes vraisemblablement : ainsi les mines d'or et d'argent de la Macédoine : les mines d'or de « Verceil », dans la Gaule Transpadane et celles d'argent de Carthagène, en Espagne. Mais cette catégorie des mines publiques est quand même peu nombreuse, jusqu'à l'empire, car nous savons par les auteurs que le rendement des mines laissées à la disposition des possesseurs du sol était beaucoup plus fort que celui des mines de l'Etat.

L'exploitation des mines publiques était confiée à des Sociétés de Publicains (*Collegia Aurariorum*) et les fermiers eux-mêmes prenaient le nom de *Legali aurariorum*. Les clauses du cahier des Charges laissaient aux Publicains adjudicataires une liberté presque absolue sur la façon dont ils devaient diriger l'exploitation ; aussi, avant tout préoccupés de tirer le maximum de leurs fermes, ne prenaient-ils aucune mesure pouvant assurer la conservation du gîte minéral ou la sécurité de leurs ouvriers. Il est vrai que ces derniers étaient des esclaves : cependant, il faut croire que les Publicains dépassèrent les bornes permises ; car on les obligea à faire connaître, au moment de l'adjudication, le nombre d'ouvriers qu'ils comptaient employer ; et défense leur fut faite d'infliger à leur personnel des punitions autres que celles déterminées par l'autorité

elle-même. C'est la première fois que nous voyons l'Etat s'inquiéter du sort et de la condition des ouvriers travaillant dans les mines, et le fait est d'autant plus remarquable que la main-d'œuvre était presque exclusivement servile.

Pour toute cette période, nous n'avons pas de textes précis ; et nous avons été forcés, pour certains points, de nous attacher aux principes généraux sur la propriété foncière pour les appliquer au tréfonds minéral.

II

La Période Impériale.

Quelques auteurs ont soutenu qu'un revirement de législation aurait créé, au profit de l'Etat, représenté par les empereurs, un droit de propriété exclusive et absolue sur toutes les mines, droit qui aurait subsisté même après que Justinien eut supprimé la différence existant entre les fonds italiques et les fonds provinciaux. Il est certain que plusieurs textes paraissent leur donner raison, principalement une constitution de Valentinien, Gratien et Théodose en 382 qui parle de deux droits du 1/10^e, dûs par l'exploitant, l'un à l'Etat et l'autre au propriétaire du sol. D'après les partisans de ce système, cette redevance du 1/10^e perçue par l'Etat sur les matières extraites représenterait le prix de l'aliénation de la mine consentie à l'exploitant par l'Etat. Nous pensons, avec la majorité des auteurs, que le texte est trop peu catégorique pour permettre d'affirmer un tel changement dans la législation minière à Rome, et nous croyons que, durant tout l'empire il y eut toujours deux catégories de mines : les mines privées et les mines publi-

ques (1). Il serait au moins bizarre du reste qu'un changement aussi radical ait été opéré sans l'intervention d'un acte législatif formel ; il s'agissait, en effet, de faire passer la propriété des mines, des mains des particuliers dans celles de l'Etat, et le fait peut paraître invraisemblable, à Rome surtout où les principes sont si exacts et si précis, surtout en matière de propriété. Un tel changement eût certainement été relaté et à plusieurs reprises ; or, nous n'en voyons aucune trace ni dans le code Théodosien, ni dans le code de Justinien.

Du reste, comment expliquer l'existence de la redevance au profit du superficiaire (dont parle le texte précité), si on admet que l'Etat est propriétaire exclusif et absolu de toutes les mines ? Pourquoi lui accorder une indemnité ? puisqu'on ne lui enlève rien ? Il n'est guère probable que cette indemnité fut attribuée au superficiaire à titre gracieux, comme l'ont prétendu quelques-uns ; en tous cas, cette affirmation ne repose sur aucune base. D'ailleurs quand on songe aux besoins toujours croissants de la Cour, il semble extraordinaire de voir les empereurs ne réclamer pour eux qu'un dixième également du produit de l'extraction, séparant ainsi avec le propriétaire du sol à qui, d'après cette théorie, l'on dénie tout droit sur le tréfonds ; ç'eût été, pour les empereurs, faire preuve d'une modération qui ne leur était guère coutumière.

Certains auteurs, écartent également cette théorie que nous refusons d'admettre, mais sont d'avis que sous l'Empire le propriétaire de la surface n'a plus un droit absolu sur le tréfonds : ce droit absolu aurait disparu pour faire place à un droit nouveau beaucoup plus restreint. C'est là

(1) Les textes donnent un démenti formel à cette prétendue propriété complète de l'Etat et font à plusieurs reprises allusion à des mines exploitées par des particuliers.

disent-ils qu'il faut voir l'origine du droit Régalien. M. Dupont (1), a soutenu cette théorie qui a été reprise par M. Gaillard.

Tous deux invoquent naturellement la constitution citée plus haut, et prétendent en tirer la preuve que les empereurs ne se sont pas contentés d'établir un impôt au profit du fisc ; mais qu'ils ont réglé, en outre, en vertu de leur souveraineté, la part du propriétaire du sol sur le produit de la mine exploitée dans son fonds par un autre que lui. En agissant ainsi, ils se seraient reconnu un droit supérieur à celui des propriétaires du sol, c'est celui de régler leur part dans le produit des mines, ou plutôt celui de répartir ce produit entre le propriétaire, l'exploitant et l'Etat. En résumé, l'ancienne doctrine du droit absolu du propriétaire sur les mines situées dans son fonds aurait été abrogée pour faire place au *Droit Régalien*.

La définition la plus concise et la plus exacte du droit Régalien nous est donnée par M. de Villefosse, qui s'exprime en ces termes. « Le droit Régalien signifie, le droit « que se réserve l'Etat entier, représenté par le souverain, « de disposer de la propriété souterraine, comme d'une « propriété publique, indépendante de celle du terrain qui « la recèle, et d'en disposer pour le plus grand avantage « de la Société... ». Quant à M. Mignerou (*Annales des Mines*, III^e série, T. 3, p. 635), il résume le droit Régalien dans la triple attribution qu'il confère au souverain.

1° De régler la destination de la propriété souterraine en pourvoyant du privilège de l'exploiter ceux qui sont le plus capables de la mettre en valeur.

2° D'exercer un droit de surveillance sur l'exploitation

(1) *Traité de la Jurisprudence des Mines*, tome 1, p. 12.

dans ses rapports avec l'ordre public, avec la conservation du sol et la sécurité des ouvriers mineurs.

3° De percevoir une redevance sur le produit de l'exploitation.

Ces deux auteurs sont donc d'accord pour faire de l'expropriation du propriétaire de la surface, mais au profit de personnes plus aptes à mener à bien l'exploitation, le caractère distinctif du droit Régalien. Or, la Constitution précitée du code de Justinien paraît conférer, d'une manière générale, à toute personne la faculté de creuser le terrain d'autrui pour chercher et exploiter les substances minérales, sans subordonner l'exercice de ce droit à l'obtention d'une autorisation du gouvernement. Le propriétaire du sol ne pouvait certainement pas s'opposer à l'envahissement de son terrain, puisque la redevance qui doit l'indemniser est fixée ainsi officiellement (1/10^e du produit de l'extraction). Du reste, si ce texte pouvait laisser un doute nous avons une seconde constitution des empereurs Théodose, Arcadius et Honorius, et qui nous fixe à ce sujet. *Quosdam operta humo esse saxa dicentes, id agere cognovimus, ut defossis in altum cuniculis, alienarum aedium fundamenta labeſactent. Qua de re, si quando hujus modi marbora sub aedificiis latere dicantur, perquirendi eadem copia denegetur...* Puisqu'on défend la recherche abusive des substances minérales dans les propriétés d'autrui, il en résulte donc que normalement, il était permis au premier venu de chercher et d'exploiter des gites minéraux dans les terrains ne lui appartenant pas, à condition toutefois de prendre certaines précautions. Cette liberté pour quiconque d'exploiter sans avoir besoin d'obtenir l'autorisation du gouvernement est justement la négation même du droit Régalien ; c'est bien plutôt la théorie du « premier occupant ». L'Etat n'intervient ici que pour fixer les redevances dues à lui-même et au propriétaire du sol, et nulle-

ment pour attribuer la propriété de la mine à celui qui peut l'exploiter avec le plus de succès ; c'est bien le droit Régalien, mais amputé de son caractère distinctif.

Quelle est donc au juste la portée des réformes ou innovations introduites par ces constitutions impériales ?

Nous croyons que les empereurs, surtout dans un but fiscal, plutôt que d'intérêt général, ont voulu restreindre les droits des propriétaires de la surface. Il était de leur intérêt d'encourager la découverte de nouvelles mines qui venaient enrichir le fisc en acquittant le droit du 1/10^e ; et certainement le fait de permettre à quiconque de rechercher et d'exploiter les gîtes minéraux même dans les terrains d'autrui était de nature à développer l'industrie minière. De cette façon les superficiaires ne pouvaient mettre aucune entrave, et l'indemnité du 1/10^e qui leur était attribuée représentait la valeur dont ils étaient dépouillés, en cas d'inaction de leur part ; car il faut remarquer qu'il leur était loisible de commencer les travaux chez eux, de préférence à tout autre. La surface se trouva donc grevée d'une servitude au profit de la mine. Mais les textes visent presque tous des mines situées dans les fonds provinciaux ; les empereurs firent renaître le *Dominium* (que la République avait si souvent laissé sommeiller), mais dont l'Etat n'avait jamais cessé d'être investi à l'égard des fonds provinciaux. Il n'y eut donc pas à proprement parler expropriation ; l'Etat qui était toujours propriétaire du tréfonds, en permit l'exploitation au premier occupant, et l'indemnité accordée au superficiaire ne lui était même pas due légalement.

Nous croyons que ces modifications restèrent toujours étrangères aux fonds italiques dont les mines conservèrent leur condition primitive. Les Romains respectaient beaucoup trop le droit de propriété, pour que les empereurs malgré leur pouvoir tyrannique et absolu avait eu l'audace

de violer la situation de ces terres privilégiées sur lesquelles l'Etat s'était dessaisi de tous ses droits. Du reste, à l'époque des constitutions impériales les mines d'Italie passaient pour être épuisées depuis longtemps.

Cette différence de condition entre les mines situées dans les fonds italiques et les fonds provinciaux, explique l'antinomie qu'on remarque entre les textes du Digeste et ceux du Code.

Quand Justinien, par la Constitution *De Nudo Jure Quiritium tollendo* supprima la différence entre les fonds italiques et les fonds provinciaux, il est probable que la liberté de fouille fut par là même tacitement abrogée.

Les propriétaires des fonds provinciaux, acquirent le droit de propriété complet à l'égard des terres sur lesquelles ils n'avaient d'abord eu qu'un droit de propriété inférieur, il est logique d'en déduire qu'ils purent dorénavant repousser toute intrusion des tiers, comme avaient toujours pu le faire, à notre avis, les propriétaires des fonds italiques.

Mais nous verrons plus loin que les mines déjà ouvertes furent laissées dans leur condition antérieure.

Nous croyons donc que pendant toute la période impériale, il exista deux sortes de mines, les mines publiques et les mines privées : nous allons donc les étudier séparément, mais contrairement à ce qui s'était passé sous la République, les premières sont de beaucoup les plus importantes.

A — Mines Publiques.

Nous avons vu au paragraphe précédent, que très souvent, dans les fonds provinciaux, la République Romaine avait laissé l'exploitation des mines aux possesseurs de la surface, moyennant une redevance annuelle ; les empe-

reurs; au contraire, dans un esprit de fiscalité que n'avaient pas connu les magistrats de la République firent revivre le *Dominium* que les précédents administrateurs avaient laissé sommeiller. Cette mesure, quoique légale était rigoureuse. C'est ainsi que Tibère mit la main sur un grand nombre de mines appartenant, soit à des particuliers, soit à des cités. *Plurimis etiam civitatibus et privatis immunitates et jus metallorum ac vectigalium adempta fuerunt* (Suétone-Tibère). Lui et ses successeurs entrevirent que les ressources les richesses souterraines pouvaient offrir aux besoins sans cesse croissants de la Cour Impériale ; ils saisirent donc cette occasion qui leur était offerte de combler les brèches faites au trésor, aussi bien par leurs goûts de luxe et de débauche que par les dépenses occasionnées par les grands travaux publics. Les mines d'or furent reprises les premières parce qu'elles étaient les plus fructueuses, les autres gîtes minéraux ne tardèrent pas à suivre le mouvement, pour la plupart ; les moins importants seuls furent laissés aux possesseurs de la surface. Quand Justinien supprimant la différence entre les fonds italiques et les fonds provinciaux, fit ainsi disparaître le *Dominium* de l'Etat sur les fonds provinciaux, il eût été logique que la propriété des mines revint aux propriétaires de la surface ; mais ç'eût été pour le fisc un coup mortel, aussi la constitution laissa-t-elle les mines alors exploitées dans leur condition antérieure.

Nous sommes beaucoup mieux renseignés sur la période impériale que sur la période républicaine, grâce à la découverte de deux inscriptions sur tables de bronze trouvées dans la mine d'Aljustel (Portugal) l'une en 1876 et l'autre en mai 1906. Elles sont relatives à des mines du fisc, c'est-à-dire des mines appartenant à l'empereur. Sous Auguste, les provinces avaient été partagées entre le peuple et l'em-

pereur, les *Provinciae Populi*, étaient administrées par les Consuls et les Prêteurs, et leur impôt, *stipendium*, versé au Trésor public *Aerarium*. Les *Provinciae Caesaris*, payaient un *Tributum* au trésor particulier de l'empereur (*Fiscum*) et se trouvaient administrées par des officiers impériaux *Legati Caesaris*. Les *Provinciae Populi* se composaient des plus anciens territoires conquis. Dans les premiers temps, non seulement les mines publiques situées dans les provinces impériales appartenaient à Caesar ; mais celui-ci en possédait même dans les provinces du peuple, ainsi les mines de cuivre de Chypre, les mines de soufre de Sicile ; en outre, presque toutes les salines étaient sa propriété. Pour les mines situées dans les provinces du peuple le système d'exploitation par ferme employé pendant la période républicaine fut sans doute conservé, bien qu'aucun texte ne nous permette de l'affirmer de façon précise.

Le produit de ces mines tombait dans l'*Aerarium* ; mais la différence entre les deux sortes de provinces n'ayant pas tardé à s'atténuer à mesure que se fortifiait le pouvoir impérial, pour disparaître au cours du III^e siècle, l'*Aerarium* et le *Fiscum* se confondirent et finirent par ne plus former qu'une caisse unique où tombaient toutes les redevances. Il semble en effet, résulter d'un texte d'Ulpien que, sous Marc Aurèle, le fisc était maître du produit des mines ; Ulpien en définissant les fermiers des impôts indirects suppose que ceux-ci ne sont dûs qu'au fisc.

Comme nous ne savons pas de façon certaine quel était le mode d'exploitation des mines publiques des provinces du peuple avant cette fusion de l'*Aerarium* et du *Fiscum*, nous nous attacherons uniquement à l'étude du régime des mines du fisc sur lesquelles les deux inscriptions d'Aljustrel nous donnent des renseignements très exacts.

Disons d'abord quelques mots de la première inscription trouvée en 1876. Ce document, dont la date n'est pas cer-

taine, est, suivant les conjectures généralement admises, de la fin du I^{er} siècle de notre ère : elle serait, par conséquent, un peu antérieure au règne d'Hadrien. Les dispositions conservées sur cette Table ne sont qu'un fragment d'une loi générale dont malheureusement l'en-tête ne nous est pas parvenu. Nous ignorons donc ce qu'elle contenait, car ce que nous avons n'en est sans doute qu'une très faible partie. L'inscription règle la condition du territoire de « Vipasca », district minier appartenant au fisc ; nous sommes en présence d'une loi fiscale, avant tout préoccupée de tirer de l'exploitation le plus de revenus possibles. Les empereurs paraissent fort peu préoccupés d'empêcher le gaspillage de la richesse minérale ; leur unique souci est de faire tomber dans leur trésor de grosses sommes — et la plupart des réglementations ont un caractère trop intéressé. — Peut-être pourrait-on arguer, à leur décharge, la croyance toujours vive à la faculté qu'avaient les pierres et les métaux de se reproduire spontanément ? Mais il faut avouer que l'excuse est loin d'être suffisante.

L'Inscription fait allusion à une *Lex metallis Dicta* et à une *Lex Ferrariarum* et aussi à la vente des puits par le *Procurator metallorum*. Mais sur ce dernier point nous trouvons des renseignements autrement exacts et complets dans la seconde Inscription trouvée en 1906.

Cette seconde Inscription, découverte également dans la mine de cuivre d'Aljustrel, en mai 1906 a été traduite par M. Cagnat. Elle fut reproduite et révisée l'année suivante, par M. Cuq, à l'aide d'une photographie communiquée par M. Darthe, ingénieur des mines d'Aljustrel. M. Cuq publia une brochure intitulée : *Un Règlement administratif au temps d'Hadrien*, dans laquelle il explique et commente l'Inscription.

La nouvelle Table date du règne d'Hadrien 117-138 ; elle est par conséquent postérieure de quelques années à celle

de 1876, que nous avons placée à la fin du premier siècle de notre ère. Qu'est-ce au juste que ce document ?

C'est une *Lex* qui régleme l'exploitation des mines d'argent et de cuivre ; elle est adressée sous la forme d'une lettre à *Ulpius Aelianus* (vraisemblablement le *Procurator Metallorum*, préposé à l'administration du district minier de Vipasca). Cette lettre émane d'un haut fonctionnaire, dans lequel M. Cuq croit reconnaître le ministre des finances impériales.

Il est également certain que ce règlement ne vise pas uniquement les mines d'Aljustrel et qu'il ne lui est pas spécial ; ce qui nous le prouve, c'est qu'au paragraphe 1, il est question d'une galerie souterraine destinée à faciliter l'écoulement des eaux de la mine *Cuniculus qui aquam metallis subducet*. Or, il est avéré que cette galerie n'eût été d'aucune utilité dans les mines d'Aljustrel où il n'y a que fort peu d'eau. Les règles édictées dans cette seconde Table visent sûrement des mines situées dans une autre région (peut-être même toutes les mines du fisc) ; elles n'en sont donc que plus intéressantes à étudier.

Une question se pose tout d'abord, c'est de savoir si le mode d'exploitation, tel qu'il nous est exposé dans ce document, fut appliqué avant Hadrien ou si c'est une innovation de cet empereur. Avant la découverte de 1906, on pensait généralement que l'exploitation des mines du fisc était laissée à de petits entrepreneurs moyennant une redevance annuelle perçue par un fermier général. D'après cette théorie, le fisc aurait donc eu à traiter successivement avec les entrepreneurs, puis avec le fermier général, d'où un double contrat et une double adjudication. Bien que les textes ne le prouvent pas de façon péremptoire, M. Cuq incline à penser que ce système d'exploitation a fonctionné probablement au I^{er} siècle, et ce qui tendrait à le prouver, c'est

qu'il était appliqué aux domaines impériaux, mais en tous cas, il n'en était plus question au temps d'Hadrien.

*Modes d'Exploitation et de Concession des Mines du Fisc
sous Hadrien.*

Nous allons donc exposer brièvement les modes de concession et d'exploitation des mines, tels qu'ils nous sont enseignés dans l'Inscription d'Aljustrel.

Le système de la ferme, employé sous la République, et qui continua à être appliqué probablement aux mines publiques situées dans les provinces du peuple, est abandonné ; on laisse de côté aussi l'exploitation directe par des condamnés aux travaux forcés, comme nous en trouvons des exemples au Bas-Empire. L'exploitation est confiée à des entrepreneurs, qui acquèrent sur le puits par eux acheté, un droit qui sans être un droit de propriété s'en rapproche cependant, et dont nous essaierons de déterminer plus loin les caractères principaux ; ils payent au fisc une redevance proportionnelle à la quantité de minerai extraite par eux. Ce nouveau mode d'exploitation réunit à la fois les avantages de la ferme et de la régie sans en avoir les inconvénients. Il supprime un intermédiaire : le fermier général, et il affranchit le fisc de tous les risques qu'il peut courir s'il pratique la mise en régie ; tous les frais de recherche et d'extraction restent en effet à la charge de l'adjudicataire du puits, et, en même temps celui-ci touche une rémunération suffisante qui est de 50 0/0 du produit de l'extraction.

Vente des Puits.

Le *Procurator Metallorum* met aux enchères la concession du droit de creuser un puits ; en principe, chacun est

vendu séparément ; ce n'est qu'à l'état exceptionnel qu'on rencontre l'adjudication de cinq puits à la fois. L'adjudicataire est qualifié de « Colon ». Il est tenu de payer en sus du prix, 1 0/0 à chacun des fermiers des monopoles de commissaire priseur et de crieur public.

On peut se demander quelle est la nature du contrat ainsi passé entre le *Procurator Metallorum* au nom du fisc et le colon. Est-ce une vente? N'est-ce pas plutôt un louage? Ce n'est ni l'un ni l'autre, c'est un contrat mixte tenant à la fois de la vente et du louage. De même qu'un acheteur ordinaire, le colon, à son entrée en possession acquitte un prix ; mais, contrairement à un acheteur, il n'acquiert pas le droit de disposer à son gré du puits. Il se voit même imposer des conditions rigoureuses relativement à l'exploitation qu'il ne peut donc mener à sa guise, et la non-observation de ces conditions peut amener très vite sa déchéance. Contrairement au *locator operis* auquel on pourrait être tenté de le comparer, il ne reçoit pas un salaire, car il garde 50 0/0 du produit de la mine, et d'ailleurs, n'acquiert-il pas une sorte de droit réel sur le puits qu'il exploite ? Sa condition pourrait être plutôt rapprochée de celle du *Colon Partiaire*, mais il diffère grandement de celui-ci sur un point, car s'il partage avec le fisc les produits par lui extraits, il garde, par contre, à sa charge tous les frais et tous les risques.

C'est donc un contrat spécial, faisant naître à la charge du colon adjudicataire des obligations, et créant à son profit sur le puits un droit réel analogue au droit réel de superficie. Dans les deux hypothèses, en effet, le propriétaire du sol cède à un tiers le droit de jouir d'un travail à effectuer soit au-dessus, soit en dessous, et ce, sans limitation de durée.

Droits du Colon.

Comme le *Superficiaire* et le *Locator Agri Vectigalis*, le

colon est astreint à payer une redevance, dont l'existence même empêche de le considérer comme un propriétaire véritable. Il est toutefois mieux traité que le locataire, puisqu'il acquiert sur la chose d'autrui un droit réel, *Jus in agro fiscali*. En outre la durée de ce droit n'est pas limitée, le colon ne peut être congédié que dans un cas : s'il manque à ses obligations ; et sa redevance ne peut jamais être augmentée.

Son droit est cessible, soit à titre onéreux, soit à titre gratuit, mais seulement au profit d'un colon. La seule condition exigée est une déclaration faite par les deux parties au *Procurator Metallorum* ; mais elle est exigée sous peine de nullité. En outre, pour que le colon puisse donner valablement son droit, il faut qu'il ne soit pas débiteur du fisc.

Obligations du Colon.

Des obligations sont imposées au colon, et la sanction de leur inexécution est fort rigoureuse, comme nous le verrons plus loin. Il est tenu :

1° De travailler activement au forage et à l'exploitation du puits. Un délai de 6 mois, commençant à courir le jour de l'adjudication, lui est accordé pour commencer l'exploitation. Il était évidemment de l'intérêt du fisc de ne pas voir les choses traîner en longueur, puisqu'il ne recevait rien, tant que l'extraction n'était pas commencée.

2° D'observer les limites qui lui ont été assignées ; il est probable que des bornes placées à la surface du sol indiquaient les limites des différentes concessions.

3° De faire charrier (*vehere*), le minerai, déposé aux abords du puits lors de l'extraction, dans les officines. Les *Officinae* étaient des usines où s'opérait, soit le triage du minerai bon pour la fonte, soit le traitement mécanique de celui qui doit subir une opération préalable (broyage, ta-

misage, lavage). L'Officina était dirigée par un *Vilicus* et surveillée étroitement par les agents du fisc. Le transport du minerai, du puits à l'officine, devait avoir lieu de jour, afin d'éviter autant que possible, les soustractions frauduleuses.

4° De payer au fisc le prix de la part qui lui revient, soit 50 0/0, avant d'envoyer à la fonte le minerai brut ou sortant des laveries. La part, dont le fisc est propriétaire, au lieu de lui être livrée en nature, est payée par le colon d'après le tarif inscrit sur une table, aujourd'hui perdue. *Pretium sicut supra scriptum est solvisse*, lisons-nous.

Déchéance du Colon.

Elle peut avoir lieu dans trois cas :

1° Quand le colon suspend, sans raison valable, l'exploitation pendant six mois.

2° Lorsque, acquéreur de cinq puits, il a creusé l'un d'eux jusqu'au minerai et s'abstient de forer immédiatement les autres.

3° Lorsqu'après avoir commencé les travaux sans retard, il les suspend, sans raison, pendant dix jours consécutifs.

Chose bizarre, l'autorité administrative ne prononce pas la déchéance du colon qui s'est mis dans un des trois cas ci-dessus : la déchéance n'est encourue, que quand un tiers s'est mis en possession du puits ainsi négligé : c'est le droit d'occupation : *Jus Occupandi*. La déchéance est alors constatée officiellement par la déclaration que l'occupant est tenu de faire dans le délai de deux jours ; ce nouvel occupant doit naturellement se soumettre au règlement de la mine.

La Table de 1876, dans un chapitre incomplet, disait que la *Lex Metallis dicta* autorisait l'*Usurpatio Puteorum* ; mais on croyait généralement que, dans ce cas, l'occupa-

tion avait lieu en vertu d'une vente ou d'une donation. Cependant le mot *Usurpatio* implique bien une occupation accomplie au préjudice d'un possesseur ; il a fallu la découverte de 1906 pour nous apprendre ce qu'était au juste ce droit d'usurpation.

L'acquisition est gratuite pour l'occupant ; mais il est déchu de son droit, quand il fait fondre le minerai avant d'avoir payé au fisc la part qui lui revient ; en outre, sa part personnelle est confisquée : *Pars occupatoris commissa esto*.

Sociétés formées pour l'Exploitation des Puits.

Il est permis à l'occupant, à l'usurpateur, de prendre des associés et de les choisir lui-même : en effet, le fait même de l'occupation suppose que le colon n'a ni les ressources suffisantes pour commencer ou pour continuer l'exploitation, ni le crédit nécessaire pour trouver des capitaux.

La loi ne parle ici que de l'occupant, car, pour lui, qui se trouve dans un cas très spécial, un doute aurait pu s'élever ; aussi est-il hors de doute que le même droit était reconnu au colon par le cahier des charges de l'acte d'adjudication. Le contraire serait invraisemblable.

Certaines obligations sont imposées aux associés ; par exemple, celle de contribuer aux dépenses de l'exploitation proportionnellement à leurs parts sociales ; c'est une différence avec le droit commun, car dans les sociétés ordinaires, pareille obligation n'est imposée aux associés que pour les dépenses nécessaires. L'associé qui refuse de se soumettre à cette règle encourt la déchéance ; il perd sa part de puits, laquelle est attribuée à l'associé ou aux associés qui ont fait les dépenses à sa place. C'est encore une exception au droit commun : en pareil cas, l'associé qui a payé pour un autre devrait avoir à sa disposition l'action :

Pro socio ou *Communi dividundo* ; ensuite le défaut de paiement devrait avoir pour sanction la saisie et la mise en vente de tous les biens du débiteur. Or, au cas présent, la part de l'associé débiteur passe de plein droit à l'associé ou aux associés créanciers, sans que ceux-ci aient à redouter le concours d'autres créanciers et sans qu'ils aient besoin d'exercer une action en justice. La déchéance est seulement subordonnée à deux formalités :

a) L'affichage sur la place publique, ce qui constitue une garantie pour l'associé menacé ;

b) La signification, par le demandeur, à ses co-associés, au moyen du ministère d'un crieur public, d'avoir à contribuer aux dépenses, chacun pour sa part sociale.

Mesures de Sécurité.

Nous trouvons dans le règlement quelques dispositions ayant pour but de garantir la sécurité des puits et des galeries. Voilà les principales :

1° Le colon ou l'occupant est astreint à étayer avec soin et à consolider les puits et galeries ;

2° Il est fait allusion à une galerie souterraine destinée à faciliter l'écoulement des eaux ;

3° Le règlement établit de chaque côté du canal d'évacuation une zone de protection, et il est interdit de pénétrer dans cette zone pour y chercher ou y abattre le minerai.

Pouvoirs Administratifs et Judiciaires *du " Procurator Metallorum "*

Le *Procurator Metallorum* a la haute surveillance de l'administration et des travaux ; c'est lui qui, comme nous l'avons vu plus haut, vend les puits, délivre les permis de sondage, contrôle ou fait contrôler les extractions.

Mais là ne se terminent pas ses attributions ; il a en outre l'exercice, dans le district minier, de la juridiction au civil ou au criminel, pour toute contravention au règlement. Sa juridiction s'étend sur toutes les personnes attachées à l'exploitation : colons, occupants, mercénaires et esclaves. Ces pouvoirs attribués ainsi au *Procurator Metallorum* sont tout à fait extraordinaires et exceptionnels.

Ce régime fût-il appliqué aux mines du fisc jusqu'à la fin de l'empire ? C'est peu probable, bien qu'aucun texte ne nous permette de répondre à la question d'une manière catégorique. Il est fait allusion dans un texte du Digeste à l'exploitation de mines par l'Etat au moyen des condamnés aux travaux forcés, ce qui tendrait à prouver que, dans certains cas du moins, les empereurs eurent recours à l'exploitation directe. Mais il n'est nullement prouvé que cette mesure ait eu une portée générale et nous en sommes réduits aux conjectures.

B — Mines Privées.

Ces mines qui formaient la majorité pendant la période républicaine, sont peu nombreuses sous l'Empire ; mais nous pensons qu'elles ne disparurent jamais complètement.

Elles se composent :

a) Des mines situées dans les fonds provinciaux et qui furent laissées aux mains des particuliers, ainsi les mines de plomb et de cuivre de Macédoine. Comme sous la République, ces particuliers payaient naturellement une redevance annuelle et restaient toujours sous le coup d'une expropriation possible au profit de l'Etat qui n'abandonnait pas son *dominium* sur les fonds provinciaux.

b) Des mines vendues par l'Etat à des particuliers ; c'est ainsi que Strabon, au Livre III, nous apprend que des mines de cuivre, situées en Espagne, furent vendues par l'empereur à des particuliers.

c) Des mines ouvertes et exploitées par des particuliers, après que, comme nous l'avons vu plus haut, il eût été permis à tout venant de chercher et d'exploiter les gîtes minéraux, même dans le terrain d'autrui moyennant le paiement de deux redevances : à l'Etat et au possesseur du sol.

Nous ne reviendrons pas sur ce sujet ; nous rappellerons seulement, qu'à notre avis, cette mesure ne s'appliqua jamais qu'aux fonds provinciaux.

d) Des mines situées dans les fonds italiques, et qui restèrent toujours la propriété absolue des propriétaires du sol, jusqu'à la fin de l'empire. Si les textes n'y font aucune allusion, c'est que les exploitants avaient délaissé l'Italie si pauvre en richesses minérales, pour des pays autrement productifs, comme l'Espagne et la Sardaigne.

Conclusions..

A Rome, contrairement à Athènes, la propriété du sous-sol minéral a toujours été rattachée à celle de la surface du sol ; si la période impériale, surtout, paraît donner un démenti à cette affirmation, c'est que les provinces romaines se trouvaient dans une situation particulière telle qu'aucun particulier ne pouvait s'attribuer sur leur sol un droit de propriété absolue. Cette rétention au profit de l'Etat du *Dominium* sur les fonds provinciaux, et dont les magistrats de la République n'avaient peut-être pas vu toute la portée, fut une arme terrible aux mains des empereurs et leur permit d'accaparer à leur profit la plus grande partie des mines situées en dehors de la Péninsule Italique.

Les empereurs mirent donc la main sur les exploitations minières, justement en vertu de leur droit de propriété sur le sol. Nous avons vu qu'à Athènes les mines n'étaient pas susceptibles d'appropriation privée, et que toutes appartenaient à l'Etat ; à Rome, dans le dernier Etat du droit, il en

était ainsi le plus souvent, mais il faut remarquer qu'il y eut toujours jusqu'à Justinien, des mines appartenant à des particuliers, tandis qu'à Athènes, en vertu du principe de la Domanialité, tous les gîtes minéraux, sans aucune exception, étaient propriété publique.

CHAPITRE TROISIEME

L'Ancienne Monarchie.

On peut diviser l'Histoire de la Législation minérale sous l'ancienne monarchie en 3 périodes :

1° *Période* (de 1413 à 1548), liberté complète d'exploitation ;

2° *Période* (de 1548 à 1601), concession temporaire de toutes les mines à un privilégié ;

3° *Période* (de 1601 à 1791), retours successifs aux systèmes des deux premières périodes.

L'Edit rendu en 1413, par Charles VI, constitue véritablement le premier acte connu de notre législation minérale; aussi serons-nous forcément très brefs et ne dirons-nous que quelques mots sur toute la période qui précède.

Au moment de sa conquête par les Romains, la Gaule avait déjà une grande réputation de richesse, et, César nous apprend qu'il y avait des mines en exploitation, notamment des mines de fer et de cuivre. Les unes furent confisquées par le fisc et les autres laissées aux propriétaires du sol, comme dans le reste de l'empire romain, mais que devinrent-elles au moment des invasions ? « Le même régime continua sous de nouveaux maîtres », dit M. Fustel de Coulanges (1) ; les vainqueurs laissèrent aux mains des vaincus beaucoup de terres et en même temps les richesses minérales qu'elles contenaient. Les rois francs, ayant trouvé un impôt sur les mines, le laissèrent subsister,

(1) Histoire des Institutions Politiques de l'ancienne France.

comme ils l'avaient fait pour beaucoup de contributions romaines, douanes, péages..., etc.; c'est ce qui explique l'existence de l'impôt minier au profit du roi dès l'origine de la monarchie.

Un des seuls textes que nous possédions pour les rois de la 1^{re} race est celui de Dagobert I en 635. Ce roi donne pour la couverture d'un temple, qu'on est en train d'élever à Saint-Denis, 8.000 livres de plomb à prendre tous les deux ans sur le produit du droit auquel ce métal était soumis.

Plumbum quod ei ex metallo censitum in secundo semper anno solvebatur, libras octo mille ad cooperiendam eandem supra dictorum martyrum ecclesiam contulit. (Dagobert Vita, I, cap. XLI, p. 585).

Nous voyons aussi dans le capitulaire *De Villis*, que Charlemagne s'intéresse fort au rendement des mines et les considère comme faisant partie des revenus de sa couronne, puisqu'il s'en fait rendre compte tous les ans.

Mais, ce droit sur les mines, que les rois s'étaient attribué, en même temps que beaucoup de prérogatives des empereurs romains, ils ne tardèrent pas à le perdre au profit des seigneurs devenus tout puissants et qui avaient déjà usurpé la plupart des droits royaux. C'est ainsi qu'en 987, le comte de Périgord peut répondre à Hugues Capet: « que
« l'on n'ouvre pas de mines par la permission du Roi sur
« les terres du comte. » (Richard. *Législation Française des Mines*, T. I, p. 9). Un autre exemple nous montre la toute puissance féodale : en 1293, Roger Bernard comte de Foix, accorde par une charte aux habitants de la vallée de Vicdessos, le droit d'exploiter les minières de la forêt ; cette charte fut renouvelée par Gaston I^{er}, comte de Foix. Enfin Loisel nous apprend que : « Nul ne peut fouiller en terre
« pour y tirer minières, métaux, pierres ou plâtre, sans le
« congé de son Seigneur. ».

Après cette période incertaine où le Roi lutte avec les seigneurs Haut-Justiciers, va commencer l'histoire de notre administration politique des mines.

1° Période (1413-1548)

Liberté absolue d'exploiter les Mines.

Charles VI ressaisit par ses Lettres Patentes du 30 mai 1413, le droit Régalien, que les Seigneurs Haut-Justiciers s'étaient attribué aux dépens de la couronne, comme nous venons de le voir, aussi la reprise de ce droit fait-elle l'objet d'affirmations très nettes dans la première partie de l'ordonnance.

La question se pose de suite de savoir si c'est en vertu d'un droit de propriété, ou seulement d'un droit de souveraineté, que le roi revendique pour la couronne le bénéfice du droit Régalien du Dixième ?

Contrairement à la majorité des auteurs, M. de Récy, paraît pencher pour la première hypothèse, à cause du démembrement de la prospérité territoriale pendant la Féodalité : « Nulle terre sans Seigneur », ce qui veut dire : aucune propriété foncière indépendante et complète, toute parcelle du sol est réputée tenue en fief de quelqu'un. « Au-dessus du domaine utile du possesseur de la surface, régit à la condition de tenancier ou de vassal, plane le domaine direct du Seigneur féodal, attentif à ressaisir tout ce qui n'a pas été expressément concédé. » (*Revue des Deux Mondes*, Déc. 1889, René de Récy.)

Et un peu plus loin : « Pour le Seigneur féodal, le gîte est exclu du contrat de fief et va de pair avec trésor, épaues et biens vacans. » Aussi quand vient le Roi « Souverain fiefieux et Souverain justicier en son royaume » re-

prendre le droit sur les mines qu'il avait laissé échapper, est-il assez naturel de penser que c'est également en vertu d'un droit de propriété.

Toutefois les textes paraissent contredire nettement cette théorie : en effet, dans l'édit de 1413, Charles VI protège les *maîtres* et exploitants de mines contre les prétentions seigneuriales ; nous trouvons plus loin les expressions de *maître du traffonds* et *ceux à qui sont lesdites mines* ; il est dit nettement que le droit du 1/10^e est dû au roi à *cause de ses droits et majesté royaux* (1). Nulle part nous ne voyons une allusion à un prétendu droit de propriété appartenant au roi.

M. de Récy est du reste forcé d'en convenir : « Sous Char-
« les VI et sous Louis XI, dit-il, le droit des maîtres de tré-
« fonds des mines est admis et jusqu'à un certain point
« reconnu. » Mais il pense que « plus tard les jurisconsul-
« tes attirés du souverain s'efforceront de faire oublier ce
« timide début ; on s'avisera que la découverte de la mine
« est généralement postérieure à la première transmission
« du sol, et qu'ainsi le titre originaire n'a pu l'attribuer au
« premier acquéreur, d'où l'on concluera qu'elle doit ap-
« partenir au roi par droit de vacance. »

Il est certain que dans la seconde période (1548-1601), alors que toutes les mines sont concédées à un personnage unique, il peut paraître que cette attribution a lieu en vertu d'un droit de propriété que s'est arrogé le roi. Dans les secondes lettres patentes au Seigneur de Robertval, nous

(1) Enfin dans la déclaration de Charles IX, en 1563, nous lisons. « Savoir faisons que, de l'avis de notre Conseil, nous avons dit et déclaré, disons et déclarons, que le droit de 1/10^e, nous appartient par droit de Souveraineté, sur toutes les Mines qui ont été par ci-devant ou seront ci-après ouvertes de quelque temps et par quelque main qu'elles seront tenues en notre royaume, pays, terres et seigneuries. »

lisons : « Les mines, lesquelles par ces présentes, nous déclarons être et appartenir au dit de Robertval, ses hoirs ou ayants-cause et toutes matières, substances terrestres étant en icelles, tant qu'elles pourront durer, à la charge toutefois de notre dixième perpétuel et du quart aux Seigneurs que dessus. » Puis plus loin : « desquelles mines, minières et choses susdites l'avons mis et saisi, saisission et saisine... » Mais cette attribution de propriété faite par le roi peut se concevoir très bien sans faire appel au principe de la Domanialité. C'est justement un des traits caractéristiques du droit Régalien de permettre au roi de « régler la destination de la propriété souterraine et de pourvoir du privilège de l'exploiteur les personnes qui peuvent le mieux la mettre en valeur. » (*Migneron, Annales des Mines*, 3^e Série, T. III, p. 633.) Mais sous le régime même de la loi de 1810, où cependant les droits du propriétaire de la surface sont proclamés et reconnus, l'Etat ne fait-il pas une attribution de la propriété souterraine ?

Enfin si l'on considère les mines comme *Res Nullius*, n'est-il pas tout naturel que l'Etat se charge d'en concéder la propriété à ceux qui les exploiteront avec le plus de fruit ? Et précisément nous pensons que cette théorie est celle qui cadre le mieux avec les dispositions législatives sur les mines à partir du XVI^e siècle. En effet, quand Henri II concède toutes les mines au Seigneur de Robertval, il n'a pas en vue les mines déjà ouvertes, régulièrement exploitées, appropriées en un mot ; ses lettres patentes ne visent que les mines abandonnées ou non encore ouvertes, qui sont des *Res Nullius*. Et s'il n'est fait aucune allusion à un droit de propriété du roi, nous pouvons constater aussi qu'on ne prévoit jusqu'en 1791, aucune indemnité au profit du propriétaire du sol quand la mine située dans son fonds est exploitée par un autre que lui. Si la mine non encore ouverte n'appartient donc ni au roi, ni au propriétaire de la

surface, elle n'appartient donc encore à personne, jusqu'au moment où le souverain en vertu de « ses Droits et Majesté » royaux en attribuera la propriété à une personne de son choix.

Après avoir affirmé ainsi son droit Régalien, dans les premières lignes de ses lettres patentes, Charles VI manifeste la crainte que les seigneurs Haut-Justiciers ne s'efforcent d'entraver l'exploitation des mines et même de la faire abandonner « ce qui serait à notre grand dommage », ajoute-t-il; il prend donc certaines mesures en conséquence, comme par exemple l'obligation pour lesdits seigneurs « de
« concéder aux exploitants moyennant un prix raison-
« nable des chemins et voies, entrées et issues par leurs
« terre et pays, bois, rivières et autres choses nécessaires
« et profitables aux dits exploitants. »

Dans la seconde partie des Lettres Patentes, Charles VI s'occupe de régler le droit d'exploitation : Il est permis à tout le monde « d'ouvrir et chercher mines par tous lieux
« où ils penseront trouver icelles traire et faire ouvrir ou
« vendre à ceux qui les feront ouvrir et fondre, pourvu
« payant à nous notre dixième franchement et en faisant
« satisfaction ou contenter à celui ou à ceux à qui les dites
« choses seront ou appartiendront. »

Une juridiction spéciale sur le fait des mines est créée, elle dépend de l'administration des monnaies et sera compétente, sauf quand il s'agira de meurtre, rapt ou larcin.

Des avantages sérieux sont faits par l'édit à ceux qui travaillent aux mines, ils sont exempts : « De toutes tailles,
« aides, gabelles, quart de vin, péages et autres quelcon-
« ques subsides ou subventions quels qu'ils soient, et ayant
« cours en notre dit royaume... considéré qu'ils ouvrent et
« vaguent continuellement au bien de nous et de la chose
« publique, et pour ce se mettent en péril d'être déshérités
« et morts continuellement. »

Enfin, dans un dernier paragraphe se trouvent posés les principes de la protection due aux ouvriers mineurs : le roi a senti qu'il devait prendre ces travailleurs sous sa garde.

Ordonnance de Montilz-les-Tours (Septembre 1471).

Cette liberté absolue de recherches et d'exploitation consacrée par les lettres patentes de 1413 fut restreinte considérablement par l'ordonnance de Montilz-les-Tours (Sept. 1471). Cette ordonnance est fort intéressante à étudier parce qu'on y trouve le germe des principes qui furent, plus de trois siècles plus tard, posés par la loi de 1810.

La considération de l'intérêt général, laissée jusque là dans l'ombre, commence à se faire jour, et l'intervention de l'autorité royale se manifeste de plus en plus envahissante.

Louis XI, dans le but de favoriser l'exploitation minière qui n'est guère brillante, inaugure un système de permissions ou concessions octroyées par le roi ou en son nom par ses officiers, avec un droit de préférence reconnu dans une certaine mesure au propriétaire du sol. Mais encore faut-il que celui-ci soit agréé par les fonctionnaires royaux préposés à l'administration des mines, qu'il fasse déclaration des mines situées en son terrain, et qu'il justifie d'aptitudes et de ressources suffisantes ; qu'il soit *réceant et solvable*. A défaut de remplir ces différentes conditions, le roi peut disposer des mines à sa guise et les concéder à des personnes de son choix. Dans cette éventualité, les droits du propriétaire du sol sont d'ailleurs respectés, car il a droit à une indemnité.

Cette ordonnance nous rapproche donc du système des concessions modernes, telles qu'elles sont comprises dans la loi de 1810 ; elle continue à respecter les droits des propriétaires de la surface, mais elle prépare une transition entre la première et la seconde période, et fait entrevoir le

moment où le roi va disposer des mines à sa guise, sans s'inquiéter des droits des propriétaires du sol.

Nous allons examiner rapidement les principales décisions de l'ordonnance de Montilz-lès-Tours.

a) Obligation pour le propriétaire du sol de dénoncer l'existence de la mine située dans son fonds. « Dans le délai
« de 40 jours, après publication de l'édit, ceux qui ont con-
« naissance de mines étant en leurs territoires et hérita-
« ges » doivent venir les déclarer aux officiers royaux.
« Sur peine de perdre le profit qu'ils en pourraient avoir
« jusques à dix ans. L'officier royal, le général maître
« Gouverneur général, et visiteur desdites mines, ou son
« dit lieutenant pourra commettre gens idoines et suffisants
« pour l'exploitation de la mine. » (art. 4).

b) Si le *Dénonciateur* veut exploiter lui-même, il lui est accordé un délai de trois mois pour justifier de ses aptitudes et ressources suffisantes.

c) S'il n'est pas assez riche et puissant pour exploiter lui-même, ou s'il n'a pas révélé l'existence de la mine pendant le délai de 40 jours, le Maître général, ou son lieutenant, concède à une personne de son choix qu'il juge suffisamment apte « Experte et connaissant es-dites matières de mi-
« nes, sauf l'indemnité de celui ou ceux auxquels appar-
« tiendra le dit territoire ; et à charge de payer le 1/10^e au
« roi pour le droit de souveraineté, et aux seigneurs tré-
« fonciers telle portion qu'ils verront être à faire, soit de
« 1/10^e, soit de un demi 1/10^e, ou autre somme plus grande
« ou plus petite selon la qualité et valeur des dites mi-
« nes. » (1).

(1) C'est avec quelque étonnement qu'on constate cette allusion à une redevance due au Seigneur ; nous trouverons, du reste, l'occasion d'y revenir plus loin.

Avant toutefois que le général maître des mines puisse concéder la mine à une personne choisie par lui, l'ordonnance permet à quelqu'un de prendre le lieu et place du propriétaire du sol, et, en se substituant à lui de bénéficier de son droit de préférence, c'est « le Seigneur féodal ou « Souverain, à qui était le dit territoire. ». L'art. 7 de l'ordonnance, lui donne, en effet, la faculté de prendre « la « charge de conduire le dict ouvrage et manœuvre des dictes mines, comme eut pû faire celui à qui était le dict territoire. » Pour ce faire un délai de trois mois est laissé au Seigneur, après les quarante jours accordés au propriétaire du sol pour effectuer sa déclaration.

En somme, il y a concession au nom du roi par ses officiers dans trois cas :

1° Quand le propriétaire du sol, n'a pas obéi à la prescription de l'art. 4 et a omis de déclarer la mine découverte en son fonds.

2° Quand il n'est pas *récéant et solvable*.

3° Quand il ne lui plaît pas d'entreprendre l'exploitation lui-même.

Et dans ces trois cas, les officiers royaux doivent: « Faire « manœuvrer et besogner es dites mines et les bailler à « gens récéants et solvables tels qu'ils adviseraient être à « faire, pour les faire profiter au mieux que possible serait, « en nous payant notre dixième pour le droit de notre « Souveraineté. »

Quant aux mines se trouvant en la terre du roi « qu'on « les baille au plus offrant et dernier enchérisseur. »

d) Le roi abandonne pendant 12 ans, son droit au 1/10^e, au profit « dudit général Maître et visiteur des mines » pour ses gages, salaires, voyages et dépens ; et à son lieutenant général et à ses lieutenants particuliers, afin qu'ils fassent diligence ; en outre, ils doivent en tenir compte, et dégrever totalement ou partiellement, les exploitants qui se trouvent

obligés à de grosses dépenses pour la bonne exploitation de leurs mines.

e) Il est permis à tout le monde de rechercher les mines et ce, partout, sans autorisation « sans congé des propriétaires » dit l'ordonnance, sauf indemnité naturellement.

Cependant, quand ils enregistrèrent l'ordonnance, les Parlements de Paris et Toulouse introduisirent une restriction à cette liberté absolue de recherches ; voici en quoi elle consiste : Chacun peut rechercher les mines en tout endroit « Pourvu que ce ne soit en terres labourables, bois, « maisons, pâturages, terres portant fruits industriels et « sans le consentement du propriétaire ou par l'ordon-
« nance du juge ordinaire *Partibus auditis* ».

Comme on le voit, l'ordonnance de Montilz-lès-Tours se montre encore assez respectueuse des droits du propriétaire de la surface ; mais elle ne les restreint pas moins très fortement et l'on entrevoit le moment où l'autorité royale de plus en plus forte va mettre la haute main sur les mines et les concéder à sa guise, sans plus se soucier des droits du propriétaire de la surface, sans même lui accorder une indemnité.

Déclaration de François 1^{er} (17 Octobre 1520).

Cette déclaration commence par l'affirmation qu'au roi seul il appartient de donner des « congés et concessions », pour l'exploitation des mines, et de percevoir le 1/10 Régalien.

Puis elle nous apprend que « plusieurs Seigneurs, tant « spirituels que temporels, officiers marchands que au-
« tres », avaient obtenu des rois précédents, des lettres de permission en forme de chartes, pour ouvrir les mines du royaume, et défendant « à ce que nul ne puisse tirer

« à deux lieues à la ronde en notre-dit royaume, et par ce
 « empêchent les maitres et ouvriers, qui savent et se con-
 « naissent à faire l'œuvre des dites-mines. » En consé-
 quence, le roi leur donne un délai de 3 mois pour apporter
 les dites lettres de permission « dont ils se jactent et se
 « vantent ». Sinon interdiction leur est faite d'empêcher la
 recherche et l'exploitation des mines.

Le système des concessions particulières avec droit de
 préférence pour le propriétaire de la surface dura jusqu'en
 1548. L'ordonnance de Montilz-lès-Tours fut confirmée par
 l'ordonnance rendue par Charles VII en 1483, par les let-
 tres Patentes de Louis XII en 1498 et sa déclaration de
 juillet 1514.

2° Période (1548-1601)

Concession de toutes les Mines à un Privilégié.

Il semble, comme nous l'avons dit plus haut, que Louis
 XI a posé nettement en 1471 les principes fondamentaux de
 la législation minière ; nous avons remarqué les progrès
 faits par la notion de l'intérêt général, et l'ingérance de
 plus en plus grande du pouvoir central, au nom justement
 de cet intérêt général. Mais cette évolution, si bien com-
 mencée marque sous Henri II un brusque temps d'arrêt, et
 nous assistons à un revirement subit; nous allons voir un
 véritable monopole créé au profit d'un particulier. La cause
 de ce changement, donnée dans les lettres patentes de 1548
 est le désir sincère qu'a le roi de voir se relever notre in-
 dustrie minière qui paraît en si mauvais point, et l'intérêt
 public est mis en avant. Pour prouver son désintéresse-
 ment le roi renonce même pour 5 ans, à son droit de dixième
 au profit du concessionnaire.

Mais nous croyons, avec M. Chavannes, que si l'Etat juge opportun d'adopter pour les mines le régime du monopole, ce monopole doit revenir à l'Etat lui-même. Il n'est guère admissible qu'un Etat concentre dans les mains d'un simple particulier, voire même d'une compagnie, des choses de nécessité première, comme le sont les substances minérales. On est tenté de voir là, plutôt qu'un geste dicté par l'intérêt public, une spéculation sur des matières indispensables à la vie commerciale, ou tout au moins la préoccupation trop marquée de se décharger des soucis d'une bonne exploitation. En outre, le monopole créé par Henri II, et qui ne se justifiait pas par une nécessité absolue, fut attribué, à des personnes dont la capacité n'était nullement prouvée, malgré l'affirmation des lettres patentes.

Des lettres de permission sont donc accordées par Henri II à Jean-François de la Rocque, Seigneur de Robertval, pour ouvrir, chercher toutes mines, en ce royaume de France et ce, pour le temps de 9 ans. Sont déclarées nulles par avance et de nul effet et valeur, les lettres qui pourraient être octroyées à un autre pendant ce délai de 9 années. Cela ne fut d'ailleurs pas inutile, car nous trouvons dans l'intervalle une concession de toutes les mines à un sieur Guillaume Gentre (Lamé-Fleury, p. 31) et qui se trouva non avenue, par conséquent.

Les lettres ne visent que les mines non encore ouvertes et les mines abandonnées ; celles qui ont fait antérieurement l'objet d'un acte de concession régulier et pour lesquelles le droit du 1/10^e est ponctuellement payé au roi, continuent à être exploitées par leurs titulaires. Cela résulte indirectement d'un passage où il est dit que le sieur Robertval pourra s'approprier « les mines et minières dé-
« laissées ou secrètement possédées sans congé de nos pré-
« décesseurs et de nous, desquelles notre droit du 1/10^e ne
« nous soit pas payé. »

Robertval a la liberté de prendre des associés entièrement de son choix « tant étrangers que autres, de notre « dit Royaume, de quelque état, qualité ou conditions « qu'ils soient. »

Le caractère distinctif de ce nouveau système inauguré par les lettres de permission d'Henri II, est la négation absolue du droit du propriétaire de la surface, entamé déjà, mais encore respecté toutefois par l'ordonnance de Montilz-les-Tours. Il n'en est plus question maintenant ; plus de droit de préférence au moment de la concession, plus d'indemnité même, sauf pour les dérangements causés à la surface du sol ; un passage l'affirme d'ailleurs en termes catégoriques. « Et où il (de Robertval) ne trouvera es lieux « des ouvertures, terres vacantes à nous appartenant et « eaux à ce nécessaires, lui avons aussi permis et permet- « tons qu'il puisse prendre, es lieux prochains qui lui sem- « bleront être propres à ce, tant terres, héritages, que ruis- « seaux, en les payant raisonnablement aux propriétaires, « ou le dommage et intérêt qui leur sera fait, *pour le re- « gard de la valeur des-dites terres seulement, et non des « mines y étant.* »

Il n'y a pas expropriation du propriétaire du sol, puisque celui-ci ne touche aucune indemnité. Nous avons dit plus haut les raisons pour lesquelles nous ne croyons pas que le roi se soit jamais posé comme propriétaire des mines ; il ne reste donc plus qu'une solution, c'est de considérer les mines comme *Res Nullius* et de laisser le pouvoir central en faire l'attribution et les concéder à des personnes de son choix. Les mines déjà découvertes, régulièrement exploitées, et qui, elles sont déjà appropriées, restent naturellement aux mains des personnes à qui elles ont été déjà concédées.

Henri II crée un droit de 1/40^e au profit des seigneurs Justiciers, et qui surprend un peu étant donné que ses pré-

décesseurs avaient plusieurs fois affirmé qu'au roi seul appartenait le droit sur les mines. Il est difficile de trouver les motifs et d'expliquer la nature de cette redevance au profit des seigneurs, à qui jusque-là tout droit avait été refusé énergiquement, si l'on veut y voir autre chose qu'une sorte de transaction par laquelle Henri II espère obtenir des seigneurs la renonciation à ce droit du 1/10^e qu'ils n'ont jamais cessé de réclamer.

En 1556, Henri II donna la survivance du sieur de Robertval, à M. de St-Julien, que Robertval s'était d'ailleurs adjoint comme associé, cette concession fut confirmée par François II, suivant lettres patentes données à Fontainebleau en 1560, et par Charles IX. M. de St-Julien résigna son privilège en 1568, et sa succession passa au sieur Vidaï. En 1577 le privilège est exercé par Etienne de Lescot, suivant lettres patentes de Henri III, un nommé Collonges lui est adjoint, mais seulement pour les mines de certaines provinces.

3^e Période (1601-1791)

Retours successifs aux Systèmes des deux Périodes.

Le système appliqué de 1548 à 1601 avait deux graves défauts, il était trop peu respectueux des droits du propriétaire de la surface, et il ne prévoyait que des concessions précaires destinées à ne durer que quelques années.

Le second de ces deux défauts disparut en 1601 ; mais comme nous allons le voir, le second subsista en partie.

Edit de Henri IV (Juin 1601).

Aux termes d'un Edit de Henri IV (Juin 1601), il est indispensable d'obtenir une concession pour pouvoir exploi-

ter une mine (art. 18) ; mais le propriétaire de la surface peut ouvrir et exploiter les gisements situés dans son fonds, de préférence à quiconque, « à seule charge de prendre règlement du grand maître » (art. 22). Seulement, il n'est pas question d'indemnité pour le propriétaire du sol, au cas où il renonce à exploiter lui-même.

Mais une de ces dispositions capitales de l'ordonnance de 1601 est contenue dans l'art. 21. Henri IV avait compris que la précarité de concessions était une entrave sérieuse à la bonne exploitation des mines, puisque le concessionnaire restait toujours sous le coup d'une révocation possible. L'art. 21 consacre donc le principe de la propriété des mines au profit du concessionnaire, et il la déclare inviolable au même titre que la propriété ordinaire ; un seul cas de révocation est prévu, c'est celui de non-exploitation.

Un corps spécial chargé de délivrer les concessions de mines est créé : il doit également, au nom du roi, surveiller l'exploitation et percevoir les redevances. Un grand maître des mines dirige ce corps, il a sous ses ordres, un contrôleur général, un receveur général, 12 lieutenants et de nombreux officiers. Les traitements de tous ces fonctionnaires sont fixés par l'édit.

Quelques points secondaires furent réglés en 1604 par un arrêt du Conseil ; mais l'édit de 1601 resta jusqu'en 1722 la loi fondamentale des mines dans le royaume de France.

Ordonnance de 1722.

Elle fut remplacée en 1722 par une ordonnance qui marque un brusque retour au système des concessions, tel qu'il avait été organisé par les lettres patentes d'Henri II ; mais cette fois le bénéficiaire du monopole n'est plus un personnage unique, c'est une compagnie.

Aux termes de l'art. 1 de l'ordonnance, le privilège de la Compagnie ne devait durer que 30 ans, et il expirait par conséquent, en 1752. Rien n'indique qu'il ait été renouvelé. Nous voyons du reste en 1731 que le roi ne voyant pas se produire les résultats attendus, révoque le don de la redevance du 1/10^e qu'il avait fait à la compagnie, et restreint même à certaines provinces la concession générale.

On en revint alors au système des concessions particulières, qui se trouvait du reste prévu et autorisé dans certains cas par l'art. 2 de l'ordonnance de 1722.

Arrêt du Conseil (19 Mars 1783).

Un arrêt du 19 mars 1783 décide que, toute mine qui n'aurait pas été mise en exploitation dans l'année qui suivra la concession sera retirée au concessionnaire ; et celui-ci, s'il veut conserver le droit d'exploiter la mine devra se pourvoir devant le roi afin d'obtenir une nouvelle concession. Cette mesure n'est en somme que l'application de ce principe déjà posé dans l'Edit de 1601 et qui déclare déchu le concessionnaire qui n'exploite pas.

Régime spécial à certaines Mines.

Henri IV dans son édit de 1601 avait mis hors du droit commun et soumis à un régime de faveur, certaines mines : ce sont celles contenant « du soufre, du salpêtre, du fer, « du charbon de terre, du pétrole, de l'ardoise, de la craie, « et autres sortes de pierres pour bâtiments et meules de « moulin. » Aux termes de l'art. 2 de l'édit ces mines sont « par grâce spéciale » affranchies du droit du 1/10^e « en « faveur de notre noblesse et pour gratifier nos bons sujets « propriétaires des lieux ». Plus loin, l'art. 22, porte que l'exploitation est laissée à l'entière liberté des propriétaires

du sol qui n'ont à solliciter de permission ni de concession d'aucun genre.

Nous trouvons cependant que le 16 juillet 1689, le duc de Montauzier obtient le privilège de fouiller toutes mines de charbon, privilège confirmé au profit de sa fille la duchesse d'Uzès, l'année suivante. Mais il faut remarquer que le bénéficiaire du privilège ne peut agir qu'en traitant de gré à gré avec les propriétaires du sol, et par conséquent en les indemnisant préalablement, chose qui n'a pas lieu pour les mines ordinaires. Du reste, un arrêt du Conseil du 15 mai 1698 dispose à nouveau formellement, que les propriétaires du sol peuvent exploiter les mines de charbon de terres sises en leurs fonds, sans demander autorisation ni concession.

Cette liberté absolue ne paraît pas avoir donné les résultats attendus, car la législation dût être modifiée en 1744 par un arrêt du Conseil en date du 15 janvier. Désormais, les mines de houille sont soumises, comme les autres, au régime des concessions, mais avec cette différence que le concessionnaire d'une mine de houille devait au propriétaire du sol une indemnité qui, comme nous le disons plus haut, n'existait en aucun autre cas de concession des mines. Le texte ne nous apprend pas comment on calculait cette indemnité, ni ce qu'elle représentait au juste ; représentait-elle la privation subie par le propriétaire de la surface exproprié du tréfonds minéral ? Mais alors, il faudrait en conclure, que les mines de houilles, contrairement aux autres, se trouvaient rattachées à la surface dont elles étaient dépendantes. Le texte ne nous permet pas de préjuger d'une question dont les législateurs du XVII^e siècle n'avaient peut-être pas vu toute l'importance.

L'arrêt de 1744 fut suivi d'un autre en date du 19 mars 1788 qui ne fait que le confirmer et le compléter, car il

resta en vigueur jusqu'à la réforme de 1791, il fut la loi des houillères dans le royaume de France.

Conclusion.

Pour nous résumer, nous pouvons dire avec M. René de Récy (1) que : « La législation avant 1789 fait peu d'honneur à la monarchie. » La législation minière de l'ancienne France n'est, en effet, qu'une longue suite de tâtonnements, d'innovations plus ou moins heureuses et de retours en arrière, où l'on ne saurait trouver « une évolution suivie ». Les mêmes contradictions se retrouvent dans l'esprit des différents règlements ; à côté de mesures certainement inspirées par le désir d'encourager le développement de l'industrie des mines (comme l'abandon fait à plusieurs reprises par le roi de son décime régéal au profit de certains concessionnaires), nous constatons l'introduction de systèmes tels que la monopolisation des mines au profit d'un seul, et qui, bien que cachée sous le masque de l'intérêt public, laisse plutôt soupçonner une spéculation peu avouable sur des choses indispensables au pays.

Nous avons vu que les mines, d'abord laissées à la disposition des propriétaires du sol, leur furent enlevées pour être concédées en bloc à un personnage unique. Jusqu'ici rien que de très normal ; on peut concevoir que la notion de l'intérêt public, d'abord ignoré, se soit fait jour peu à peu et ait amené la dépossession du propriétaire superficielle au profit d'une seule personne reconnue plus apte à exploiter dans de bonnes conditions les gîtes minéraux, non sans regretter toutefois de ne voir accorder aucune indemnité aux propriétaires ainsi dépouillés ; mais on

(1) *Revue des Deux Mondes*, 1^{er} décembre 1889.

s'étonne alors, une fois admis ce grand principe de l'intérêt général, en constatant le retour en arrière marqué par l'édit dans lequel Henri IV rétablit presque tous les droits du propriétaire de la surface. Cette réaction devait durer plus d'un siècle, et ce n'est qu'en 1722 qu'on revient au régime de la concession, non plus cette fois au profit d'un personnage unique, mais d'une compagnie. Mais cette concession, octroyée pour une durée de 30 années, n'ayant pas été renouvelée, on s'en tint à partir de 1752 au système des concessions particulières prévues et autorisées par l'édit de 1601.

En somme, l'Histoire de la législation minière sous l'ancienne monarchie se résume dans une longue lutte entre deux grands principes : d'un côté celui du droit Régalien : basé sur l'intérêt général, il exige que les mines soient exploitées dans la plus large mesure possible, et, pour ce faire, l'Etat se trouve chargé de les concéder aux plus capables ; de l'autre côté, le principe de la propriété du maître de la superficie : il est basé sur la tradition romaine classique et sur des considérations d'équité. En fin de compte, au moment où éclate la Révolution française, le système appliqué aux mines est un compromis entre le droit Régalien et celui du propriétaire du sol ; le tréfonds minéral ne peut être exploité qu'en vertu d'une concession du roi, mais le propriétaire de la surface jouit d'un droit de préférence qui lui permet d'écarter tout le monde, s'il juge à propos d'exploiter lui-même. C'est exactement le système de l'édit de 1601 ; pendant près de deux siècles par conséquent, la législation minière n'avait pas fait un pas. La versatilité des lois de l'ancien régime avait sérieusement entravé l'essor de l'industrie extractive, et nous étions en 1789 dépassés par les peuples voisins.

CHAPITRE IV

La Loi du 28 Juillet 1791.

La législation révolutionnaire ne devait pas se désintéresser de la situation juridique des mines : l'assemblée nationale examina cette question de très près. Une discussion y eut lieu qui, prenant une grande ampleur, donna à tous les systèmes l'occasion d'être développés, souvent avec éloquence, toujours avec chaleur. Mirabeau, qui monta pour la dernière fois à la tribune pour prononcer son deuxième discours sur les mines, contribua puissamment à rendre la discussion claire et nette : ce furent, comme on l'a dit, « les dernières lueurs de son génie ».

Cette loi de 1791 ne nous retiendra que fort peu, non point qu'elle ne soit intéressante par la solution qu'elle établit, mais parce que son système est fort simple : le législateur révolutionnaire, pénétré des principes du droit individuel et de la propriété privée, devait tout naturellement être conduit à respecter fortement les droits du propriétaire superficiaire ; et tel est bien en effet le point de départ de cette loi de 1791 qui devait s'appliquer jusqu'en 1810.

L'art. 1^{er} commence par poser un principe qui paraît très large : « Les mines et les minières..., sont à la disposition de la nation », ce qui ne signifie nullement d'ailleurs, ainsi que l'indiquait Mirabeau, que la nation peut les vendre ou les faire administrer pour son compte, ou les régir à l'instar des biens domaniaux, « ou les concéder arbitrairement ». Ces derniers termes sont à retenir ; bien que les mines ne puissent être exploitées que du consentement de

la nation et sous sa surveillance, la concession ne saurait être faite arbitrairement. Et de fait la loi de 1791 indique toute une série de restrictions qui ont pour résultat pratique de mettre en réalité les mines à la disposition des propriétaires du sol.

En effet, l'art. 1^{er} *in fine* accorde d'abord à ce propriétaire le droit de jouir (c'est-à-dire d'exploiter librement et sans avoir besoin d'autorisation administrative) des mines qui pourront être exploitées ou à tranchées ouvertes, ou avec fosse et lumière, jusqu'à 100 pieds de profondeur. A ce propos, nous devons indiquer que nous considérons comme illégale l'instruction du ministre de l'Intérieur, Chaptal, du 18 messidor, an IX (7 juillet 1801), qui, sous prétexte d'interprétation de la loi de 1791, décida que les propriétaires superficiaires ne pourraient disposer des 100 pieds visés par l'art. 1^{er}, qu'après une autorisation formelle du gouvernement.

D'autre part, l'art. 3 accorde un droit formel de préférence au propriétaire superficiaire : « Les propriétaires de la surface auront « toujours la préférence et la liberté d'exploiter les mines qui pourraient se trouver dans leurs « fonds et la permission ne pourra leur en être refusée lorsqu'ils la demanderont. » Et l'art. 10 fournit la même solution en donnant au propriétaire du sol un délai de 6 mois pour déclarer s'il entend user de son droit de préférence. A défaut par le propriétaire du sol de bénéficier de la faculté que le législateur lui concède, ce droit de préférence passe à l'inventeur s'il y en a un. Et ce n'est qu'après refus, par le propriétaire du sol d'abord, par l'inventeur ensuite, d'exploiter la mine, qu'une concession pourra être accordée par l'administration à un tiers. On comprend bien qu'en fait, si la mine a une certaine importance, si son exploitation est de nature à procurer des bénéfices, l'Etat n'aura pas souvent l'occasion de rendre les décrets de concession

au profit de tiers. Et c'est ce qui permet de dire que la mine était en réalité, sous la législation de 1791, à la disposition du propriétaire du sol.

Ajoutons que le retrait de la concession pouvait être prononcé en cas d'inexploitation pendant plus d'un an (art. 15), et que la concession était toujours temporaire, sa durée ne pouvant dépasser 50 ans.

De ces brèves indications, il résulte que les mines ne sont pas « à la disposition de la nation » ; pour caractériser la législation révolutionnaire, disons plutôt avec Mirabeau, que : « la nation a droit à l'exploitation des mines », c'est l'idée essentielle de la loi de 1791.

DEUXIÈME PARTIE

LA LÉGISLATION
ACTUELLE

L'étude historique que nous venons de faire, la revue que nous avons passée des différentes modifications apportées à la réglementation des gisements miniers, nous ont permis de constater que l'évolution s'est faite, non équivoque, dans le sens d'un accroissement continu des droits et des prérogatives du pouvoir central. Est-ce un bien ? Est-ce un mal ? Qui pourrait, à cette question, avoir la présomptueuse prétention de donner une réponse sûre et définitive ? On peut, sur les questions sociales, présenter des aperçus plus ou moins ingénieux, apporter des raisonnements plus ou moins hardis, plus ou moins clairs, émettre des doutes sur la vitalité éventuelle de telle institution préconisée par certains, essayer de soulever le rideau qui nous cache la scène de l'avenir ; mais nous devons bien nous dire que, malgré notre ingéniosité, l'enseignement qui nous est fourni par ce qui a été n'est pas suffisant pour nous faire apercevoir de façon nette ce qui sera ; tous nos raisonnements, même les mieux agencés, n'aboutissent, en fin de compte, qu'à des hypothèses. Comment, dès lors, pourrions-nous affirmer que cette mainmise de plus en plus prononcée de l'Etat sur les différents domaines de notre activité est un bien ? Nous ne pouvons davantage prouver de manière définitive, qu'elle est mauvaise. Peut-être la vérité est-elle, ici comme en tout, moyenne : c'est à la fois un bien et un mal ; et, selon son tempérament, son éducation, le milieu dans lequel il est habitué à vivre, chacun de nous est porté à insister, soit sur le bien, soit sur le mal. Mais ce que nous pouvons affirmer, c'est qu'il y a eu, dans le passé, une tendance manifeste à accroître les droits de l'Etat sur les mines. L'examen qui nous reste à faire de la législation actuellement en vigueur va nous montrer que cette tendance ne s'est pas démentie un seul instant : Les droits de l'Etat augmentent, ceux des particuliers notamment ceux des concessionnaires diminuent. Et nous verrons aussi que la plu-

part des projets de réorganisation de notre législation minière, ne tendent à rien moins qu'à anéantir les droits des particuliers pour ne laisser subsister que ceux de l'Etat. N'est-ce pas d'ailleurs conforme à l'évolution générale qui se manifeste dans les différentes branches de notre droit ? Le particulier disparaît, le groupement social seul subsiste en tant que titulaire de droits.

Examinons donc la législation actuellement appliquée en France : c'est l'objet de notre deuxième partie : « Des droits de l'Etat à l'égard des concessionnaires des mines », au sujet de laquelle nous devons présenter une remarque préliminaire. Nous n'avons pas l'intention d'étudier tous les droits de l'Etat vis-à-vis des concessionnaires de mines, mais seulement, parmi ces droits, ceux qui résultent de l'acte de concession réglant les rapports du concessionnaire avec l'Etat (1). En d'autres termes, nous laissons de côté toute la réglementation du travail dans les mines, objet de cette législation ouvrière qui s'augmente chaque jour d'un texte nouveau, nous ne ferons que mentionner les pouvoirs de surveillance et de contrôle de l'Etat, en ce qui concerne les dispositions légales visant l'hygiène et la sécurité des travailleurs.

Nous nous proposons d'étudier successivement, dans cette deuxième partie :

- I. Les mines : l'obtention des concessions.
- II. L'acte de concession, sa forme, son caractère juridique, ses effets.
- III. Des recours contre l'acte de concession.
- IV. La sanction des droits de l'Etat.

(1) Notre travail constitue, dans notre pensée, une étude de Droit Public (puisque'il s'agit des rapports de l'Etat avec un particulier : le concessionnaire), mais aussi une étude de Droit Privé ; nous pensons que l'acte qui lie le concessionnaire avec l'Etat se rapproche des contrats civils ordinaires, et nous aurons, par suite, recours aux principes du Droit Civil pour tâcher de solutionner plusieurs des difficultés auxquelles il pourra donner lieu.

CHAPITRE PREMIER

Les Mines: L'Obtention des Concessions.

Le texte organique en matière de mines est la loi du 21 avril 1810, concernant les mines, minières et carrières, émise sous l'influence de Napoléon I^{er}, qui intervint souvent en cette matière, cependant tout à fait spéciale, et fit modifier des dispositions précédemment établies par le Conseil d'Etat. Cette loi, qu'un décret du 13 octobre 1860 a rendue exécutoire dans les départements de la Savoie, de la Haute-Savoie et dans l'arrondissement de Nice, a été modifiée, dans un certain nombre de ses dispositions, par la loi du 27 juillet 1880, et complétée par celle du 27 avril 1838 relative à l'assèchement et à l'exploitation des mines (2). C'est donc à cette loi du 21 avril 1810 que nous devons, en principe, avoir recours, et en cas de silence de sa part ou d'obscurité : aux règles du droit commun.

Elle commence par faire une classification qui nous intéresse, puisqu'elle sert à délimiter notre sujet, c'est la classification en trois groupes des substances minérales ou fossiles renfermées dans le sein de la terre : *mines*, *minières* et *carrières* ; c'est de la première seule de ces trois catégories dont nous aurons à nous occuper : Seront considé-

(2) Nous ne mentionnons que pour mémoire la Loi du 9 mai 1866 qui :

1° Abroge les dispositions de la Loi du 21 avril 1810, relatives à l'établissement des forges, fourneaux et usines et aux droits établis à leur profit sur les minières du voisinage.

2° Modifie les articles 57 et 58 de la même loi, relatifs à l'Exploitations des Minières ; cette loi de 1866 est étrangère à notre sujet.

rées comme mines, dit l'art. 2 : « Celles (les substances)
 « connues pour contenir en filons, en couches ou en amas,
 « de l'or, de l'argent, du platine, du mercure, du plomb,
 « du fer en filons ou en couches, du cuivre, de l'étain, du
 « zinc, de la calamine, du bismuth, du cobalt, de l'arsenic,
 « du manganèse, de l'antimoine, du molybdène, de la plom-
 « bagine ou autres matières métalliques, du soufre, du
 « charbon de terre ou de pierre, du bois fossile, des bitu-
 « mes, de l'alun et des sulfates à base métallique » (1).

Ainsi qu'on l'a souvent fait remarquer, la classification de la loi de 1810 est basée uniquement sur la nature des substances minérales exploitées, non sur leur mode d'exploitation ; on a prétendu, peut-être avec raison, qu'une classification basée sur leur mode d'exploitation eut été à la fois plus justifiable théoriquement et pratiquement aussi utile. Quoi qu'il en soit, nous sommes contraints d'adopter les trois catégories, telles qu'elles ont été déterminées par la législation.

La première question que nous ayons à examiner est celle de savoir quelles sont les conditions juridiques de

(1) Disons tout de suite, pour ne point avoir à y revenir, que, aux termes de l'art. 3, les minières comprennent « les minerais de fer dits d'alluvions, les terres pyriteuses propres à être converties en sulfate de fer, les terres alumineuses et les tourbes » et que les carrières renferment « les ardoises, les grès, pierres à bâtir, les marbres, granits, pierres à chaux, pierres à plâtre, les pouzzolanes, les strass, les basaltes, les laves, les marnes, craies, sables, pierres à fusil, argiles, kaolin, terres à foulon, terres à poteries, les substances terreuses et les cailloux de toute nature, les terres pyriteuses regardées comme engrais : le tout exploité à ciel ouvert, ou avec des galeries souterraines. L'Exploitation des minières qui, en vertu de l'art. 57 de la loi de 1810, ne pouvait avoir lieu qu'avec une « Permission de l'Administration », n'exige plus depuis la loi du 9 mai 1866 qu'une simple « Déclaration » au préfet. Quant aux carrières, la loi de 1810 (art. 81), même en permettait l'exploitation sans même qu'il fût besoin d'aucune formalité ; mais la loi du 27 juillet 1880 exige une déclaration faite au maire de la commune et transmise au préfet.

l'exploitation des mines ; la réponse, toute simple, nous est fournie par l'art. 5 de la loi du 21 avril 1810 : « Les mines ne peuvent être exploitées qu'en vertu d'un acte de concession délibéré en Conseil d'Etat. » Voilà donc le principe, auquel n'existe d'ailleurs aucune exception : c'est le chef du pouvoir exécutif qui, après avis du Conseil d'Etat, accorde à un particulier le droit d'exploiter une mine ; cet acte, qui émane aujourd'hui du président de la République, est un décret spécial rentrant dans la classe des décrets rendus en la forme des règlements d'administration publique. Insistons quelque peu sur le droit excessif, selon nous, accordé à l'Etat par rapport au propriétaire du sol sous lequel existe la mine. Nous aurons l'occasion de voir que, si en vertu de la loi de 1810, l'acte de concession a pour effet de créer une propriété nouvelle au profit du concessionnaire ; du moins, avant que cet acte n'intervienne, la mine, par application des principes généraux (et notamment de l'art. 552, § 1 du code civ.), appartient au propriétaire superficiaire. L'art. 552 du code civil formule, en ces termes très larges, un principe général : « la propriété du sol emporte celle du dessus et du dessous » : et, par application de cette idée, le propriétaire pourra faire au-dessus toutes plantations et constructions qu'il jugera utiles, sauf les exceptions qui pourraient résulter des servitudes existant au profit d'un fonds voisin. De même, puisqu'il est propriétaire du dessous, *usque ad inferos*, a-t-on dit, il pourra faire toutes les constructions et fouilles qu'il jugera à propos, et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir, sauf les modifications résultant des lois et règlements relatifs aux mines. Et c'est précisément en se basant sur cette restriction explicite, contenue dans l'art. 552, § 3 du code civil, comme aussi sur le silence de la loi de 1810 en ce qui concerne la propriété de la mine avant l'acte de concession, que nombre d'auteurs

soutiennent que, avant d'avoir été concédée, la mine est une *res nullius*, une chose n'appartenant à personne. Mais cette opinion nous paraît inadmissible et, quelle que soit la conviction avec laquelle on l'a soutenue, nous ne pouvons l'adopter et nous croyons devoir, sans hésitation, nous ranger à l'opinion plus juridique qui considère la mine comme appartenant au propriétaire de la surface, antérieurement à l'acte de concession.

Remarquons d'abord que la question de savoir à qui la mine appartient ne se pose plus ou du moins ne soulève aucune difficulté, pour l'époque postérieure à la concession ; c'est alors une propriété nouvelle appartenant au concessionnaire et distincte de celle de la surface. Cela résulte de l'art. 7 de la loi de 1810 et des art. 17 et 19 de la même loi qui parlent de « la Propriété nouvelle », perpétuelle, disponible et transmissible comme les autres biens. Nous aurons l'occasion d'étudier les caractères de cette propriété nouvelle, mais il est certain que le concessionnaire en est titulaire. La difficulté est de savoir à qui la mine appartient avant d'être concédée ; nous nous rangeons au système dit « de l'accession ».

Et d'abord ne serait-il pas logique, si on décide que la mine est une *res nullius*, d'adopter la conséquence normale de cette idée, en attribuant la propriété de la mine à l'Etat par application des art. 539 et 713 du code civil, puisque les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'Etat ? Nous serions ainsi amenés au système de la domanialité qui est aujourd'hui presque unanimement repoussé. Mais, nous dit-on, les termes de l'art. 552 du code civil vous interdisent de considérer les mines comme une dépendance de la propriété du sol. Examinons donc sérieusement cet article et son paragraphe 3 ; que disent-ils ? A l'art. 552, par. 1, nous voyons : « La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous » et plus loin, au par. 3 : « Il (le proprié-

« taire) peut faire au-dessous toutes les constructions et
 « fouilles qu'il jugera à propos et tirer de ces fouilles tous
 « les produits qu'elles peuvent fournir, sauf modifications
 « résultant des lois et règlements relatifs aux mines, et des
 « lois et règlements de police. » Voilà le texte : où donc dit-il
 que le propriétaire du sol n'est pas propriétaire de la mine
 qui peut se trouver enfouie dans son fonds ? Il dit au con-
 traire qu'il est propriétaire du dessous, par suite de tout ce
 qui peut s'y trouver, par suite des gisements miniers s'il y
 en a ; mais le législateur ajoute que, dans cette dernière
 hypothèse, son droit au profit de ses fouilles peut être modi-
 fié ou restreint par les lois et règlements miniers. Nulle
 part il n'est dit que la propriété du tréfonds n'existe pas
 au cas où dans ce tréfonds il y a des substances minérales.
 Les lois et règlements visés par l'art. 552 au § 3 ne suppri-
 ment pas cette propriété, ils interdisent simplement toute
 exploitation minière sans acte de concession, cette interdic-
 tion existe même au regard du propriétaire (art. 12 de la
 loi de 1810) ; et la jurisprudence a pu très judicieusement
 décider, sans infirmer en rien notre opinion, que : serait
 passible de peines et poursuites correctionnelles, prévues
 par les art. 93 et 96 de la loi de 1810, le propriétaire qui,
 sans avoir obtenu de concession régulière, a entrepris sous
 son terrain une exploitation minière (cf. notamment Cas-
 sation, 7 août 1839, D. 39, 1-311 et S. 39, 1-669).

On nous objecte encore l'art. 545 du code civil, et l'on
 nous dit : la preuve que le propriétaire du sol n'est pas pro-
 priétaire de la mine qui s'y trouve renfermée, c'est que l'on
 ne suit pas à son égard les règles sur l'expropriation pour
 cause d'utilité publique (loi du 3 mai 1841), et qu'il ne re-
 çoit pas « une juste et préalable indemnité ». Nous répon-
 drons facilement à ce nouvel argument par la règle, *specia-*
lia généralibus derogant ; le code civil pose dans son art.
 545 un principe général ; la loi du 21 avril 1810 est venue

y apporter une exception pour un cas particulier ; qu'y a-t-il à cela d'anormal, si on admet (ce qui n'est point d'ailleurs notre avis) que cet empiètement sur la propriété privée se légitime par des considérations d'intérêt général ?

Notre théorie se fortifie en outre d'arguments de textes puisés dans la loi de 1810 elle-même qui, bien que ne solutionnant pas de manière explicite la difficulté que nous examinons, nous paraît cependant l'avoir implicitement résolue. Il semble que plusieurs de ses dispositions, notamment les art. 6, 10 et 12 *in principio*, 19, ne se justifient que par cette idée que, avant l'acte de concession la propriété de la mine est laissée au propriétaire du sol. Comment expliquer, en effet, sans cette idée, la redevance que le concessionnaire est tenu de verser à ce propriétaire ? (art. 6) ; la nécessité pour un tiers, qui veut faire des recherches dans le but de découvrir des mines dans un terrain qui ne lui appartient pas, d'obtenir le consentement du propriétaire de la surface (art. 19) (1) ; enfin, l'absence de cette obligation au profit du propriétaire qui voudrait effectuer des recherches dans un fonds qui lui appartient (art. 12). Et l'article 19 qui nous apprend que « du moment qu'une mine « sera concédée..., cette propriété sera *distinguée* de celle « de la surface et désormais considérée comme propriété

(1) A défaut de ce consentement, les recherches pourront être effectuées avec l'autorisation du Ministre de l'Intérieur, à la charge d'une indemnité préalable envers le propriétaire et après qu'il aura été entendu. Mais ce consentement et cette indemnité seraient motivés, selon certains auteurs, par la non-jouissance et les dégâts occasionnés à la surface ; nous devons reconnaître que cette interprétation est celle fournie par l'instruction du 3 août 1810, relative à l'exécution de la loi du 21 avril 1810.

Notons que ces permissions de recherches accordées par le Gouvernement, sur l'avis de l'administration des Mines et d'après un arrêté préfectoral, ne doivent pas excéder la durée de deux ans, sauf à être renouvelées s'il y a lieu ; les travaux de recherches doivent être mis en activité dans les trois mois de la date de l'autorisation ministérielle.

« *nouvelle* sur laquelle de nouvelles hypothèques pourront « être assises », n'indique-t-il pas de manière suffisamment claire, qu'avant d'avoir été concédée, la propriété de la mine ne se distinguait pas de celle de la surface ? Puisque le législateur parle de propriété nouvelle, c'est donc, qu'antérieurement à l'acte de concession, la mine n'existait pas à l'état de propriété distincte et séparée et qu'elle se trouvait rattachée à celle du sol.

Ajoutons enfin que plusieurs décisions de jurisprudence nous paraissent avoir admis la thèse que nous soutenons ; nous citerons notamment un arrêt de cassation du 1^{er} février 1841 (S-41-I-121) dont les motifs sont nets et précis :

« Attendu que, dans l'espèce l'arrêt attaqué déclare en « fait, que le comte de Castellane a exploité une mine qui « existait dans la propriété des époux Coulomb, et qu'il « s'est livré à cette exploitation sans y être autorisé par « le gouvernement ; que par cette entreprise illégale, il a « causé aux époux Coulomb un dommage, à raison duquel « il est condamné à leur payer une indemnité réglée par « experts ; qu'en le décidant ainsi, l'arrêt a fait une juste « application de l'art. 552 du code civil et n'a contrevenu à « aucune des dispositions des lois relatives aux mines : rejette » (1). Et un arrêt de la Cour de Lyon du 14 jan-

(1) Les attendus, en droit de cet arrêt ne sont pas moins explicites : « Attendu que les Mines ne forment une propriété distincte par elle-même que lorsqu'elles sont séparées du sol, ce qui ne peut s'opérer que par la concession qu'en fait le gouvernement, qu'alors le dessus et le dessous du sol constituent deux propriétés différentes ; la mine qui appartient au concessionnaire et le sol supérieur qui, ne tenant plus à la mine peut appartenir à tout autre ; que, jusqu'à ce que l'acte du Gouvernement qui opère cette distinction soit intervenu, les choses restent soumises au droit commun, suivant lequel (art. 552, code civil), la propriété du sol emporte celle du dessus et du dessous ; d'où il suit que celui qui a dans son fonds des matières minérales non détachées du sol, par une concession régulière, ne peut en être dépossédé, par un fait illégal, sans avoir droit à une indemnité ».

vier 1841 (S-41-2-177) admet de même que les recherches effectuées sous un sol, antérieurement à l'acte de concession sans l'autorisation du propriétaire de la surface, et les charbons de terre extraits du tréfonds l'ont été indûment ; que, par suite, il y a lieu à réparation pour le propriétaire superficiaire à raison du dommage qui lui a été causé. N'est-ce pas dire clairement que le tréfonds lui appartient, tant qu'un acte de concession n'est pas intervenu ? Et cette solution nous paraît parfaitement légitime : le propriétaire de la surface est propriétaire en même temps du sous-sol et du gisement minier qui s'y trouve, mais il ne peut l'exploiter ; son droit de propriété se trouve restreint, pour des motifs d'utilité générale, mais non point supprimé. Nous ne pouvons par suite que réprover, comme contraire à la loi, une ordonnance du 16 avril 1841 (S-41-2-461), émettant la prétention de régler les droits des propriétaires de la surface sur les produits de l'exploitation. *quand bien même* ces dits produits seraient le résultat de recherches antérieures à la concession et non autorisées (1). Cette prétention est inadmissible, ce règlement n'a pas lieu d'être fait par le chef de l'Etat, ni dans l'acte de concession, ni dans un acte postérieur, il excède ses pouvoirs.

La mine appartenant, avant d'être concédée, au propriétaire du sol sous lequel elle se trouve, il peut paraître excessif d'avoir autorisé l'Etat à l'en dépouiller au profit d'un tiers, d'autant plus qu'aucune mesure n'est établie dans le but de protéger le propriétaire ainsi exproprié ; on ne lui donne qu'une indemnité, la plupart du temps dérisoire (0 fr. 10 centimes environ par hectare), sans même songer que la valeur de la propriété superficiaire est bien souvent amoindrie par le fait même de l'exploitation sou-

(1) Cf. dans le même sens, Conseil d'Etat, 23 novembre 1849 (S-1850-2-126)

terrain. N'aurait-il pas été préférable d'établir ici une procédure analogue à celle de l'expropriation pour cause d'utilité publique, puisqu'aussi bien c'est par l'utilité publique qu'essaye de se justifier cette mainmise de l'Etat ? ou tout au moins de donner au propriétaire superficiaire un droit de préférence pour la concession ?

Quoiqu'il en soit, la concession peut être accordée à tout individu, sans distinction de nationalité, à tout français ou à tout étranger, agissant isolément ou en société : sauf justification par cet individu ou cette Société des facultés nécessaires pour entreprendre et conduire les travaux et des moyens de satisfaire aux redevances, indemnités qui lui seront imposées par l'acte de concession (art. 13 et 14). Le législateur a voulu, par cette disposition libérale et politique, attirer pour l'exploitation des mines le plus de concurrence possible. Peut-être n'était-il point nécessaire au législateur de spécifier qu'une concession minière pouvait être accordée à un étranger ; cette solution ne s'imposait-elle pas étant donné que la loi avait posé le principe de l'assimilation de la propriété minière et de la propriété ordinaire.

Quant aux demandes de concessions et à la procédure à suivre en cette matière, il y a lieu de se reporter au titre IV, section 1 de la loi du 21 avril 1810 (art. 22 à 31). La demande en concession est faite par voie de « simple pétition », adressée au préfet du département dans l'étendue duquel la mine se trouve située. Dans le cas où la mine s'étend sur plusieurs départements, une demande en concession devra être adressée au préfet de chaque département et la publicité prévue devra être faite de même dans chaque département. La loi parlant de « simple pétition », il s'ensuit que la demande en concession n'a pas à revêtir une forme particulière ; aucune formalité n'étant exigée, la demande pourra se faire par lettre, mais devra être rédigée

sur papier timbré comme toute demande administrative. La pétition devra indiquer les noms, prénoms, qualités et domicile du demandeur, la désignation précise du lieu de la mine, la nature du minerai à extraire, l'état auquel les produits seront livrés au commerce, les lieux où l'on tirera les bois et combustibles nécessaires, l'étendue de la concession demandée, les indemnités offertes aux propriétaires des terrains, à celui qui aurait découvert la mine, s'il y a lieu, la soumission de se conformer au mode d'exploitation déterminé par le gouvernement (2). A la demande en concession doit être joint un plan régulier de la surface sous laquelle se trouve le gisement minier dont l'exploitation est demandée. Ce plan doit être adressé en triple expédition et sur une échelle de 1/10.000^e (10 millimètres par 10 mètres). Ces plans, visés par le préfet, certifiés par l'Ingénieur des mines, doivent être présentés au gouvernement pour le mettre à même de statuer sur la demande en concession et visés par le secrétaire du Conseil d'Etat. Une expédition de ces plans, qui constituent de véritables titres de propriété (ainsi que le dit la circulaire ministérielle du 30 mai 1872), est déposée dans les archives du ministère des Travaux publics ; une autre reste jointe à la minute de la demande de concession ; une troisième est transmise, une fois la concession accordée, au préfet qui doit la faire déposer dans les archives du département. Ces plans devraient, aux termes de la circulaire du 26 janvier 1815, contenir l'indication des opérations de triangulation qui auront servi à déterminer d'une manière exacte le périmètre de la concession demandée ; mais on a pris l'habitude, de-

(2) Instruction du 3 août 1810, § 5, A. 2^e Cette dernière clause relative à l'exploitation n'est pas suivie, et à juste titre, car le Gouvernement n'a pas à diriger l'exploitation que le concessionnaire peut mener comme il l'entend à condition de sauvegarder la sécurité publique.

puis l'achèvement du cadastre en France, de ne fournir à l'appui qu'une copie du plan cadastral réduite, s'il y a lieu, à l'échelle du 1/10.000^e, et l'administration s'en contente. Une particularité doit être signalée en ce qui concerne le plan à joindre aux demandes de concession de mines de sel (1) ; aux termes de l'art. 7 de l'ordonnance royale du 7 mars 1841, l'échelle est de 1/2.000^e (10 millimètres pour 20 mètres), soit cinq fois plus grande que l'échelle du plan ordinaire. De plus le plan en matière de mines de sel doit être dressé en quadruple expédition, la première jointe à l'acte de concession, la 2^e déposée au ministère des Travaux publics, la 3^e renvoyée au préfet pour être conservée dans les archives du département, la 4^e destinée à l'administration financière, appelée à exercer sur les mines de sel une surveillance spéciale (cf. l'ordonnance du 7 mars 1841 et la circulaire ministérielle du 30 mars 1841).

La demande en concession doit être enregistrée sur un registre particulier tenu à cet effet à la préfecture (2) ; et le secrétaire général délivrera au pétitionnaire un extrait certifié de l'enregistrement. Cet enregistrement ne présente, tant au point de vue théorique que pratique, qu'un médiocre intérêt ; il prouve qu'une demande en concession a été formée, ce qui met le gouvernement dans l'obligation de répondre par une demande au Conseil d'Etat d'admission ou de rejet ; il fait courir un délai de dix jours, pendant lequel devait être exécutée à la diligence des sous-préfets l'apposition d'affiches et les publications destinées à faire

(1) La loi de 1810 ne mentionnant le sel dans aucune de ses énumérations des art. 2, 3 et 4, un doute existait sur le point de savoir dans quelle catégorie il y avait lieu de le ranger : La loi sur le sel du 17 juin 1840 a supprimé toute difficulté en réglementant l'exploitation des mines de sel.

(2) Le modèle de ce registre se trouve établi par la circulaire du 31 octobre 1898.

connaître la demande en concession formée, de manière à provoquer, le cas échéant, des oppositions et des demandes en concurrence. Dans le but d'assurer l'exactitude et la régularité de cette publicité spéciale, il a été fort justement décidé que le soin ne devait pas en être laissé aux pétitionnaires, mais qu'elle devait être exécutée à la diligence des sous-préfets et des maires.

En ce qui concerne les affiches qui, émanant du préfet, doivent, comme toutes les affiches administratives, être imprimées sur papier blanc et non timbrées, la loi de 1810 prescrivait qu'elles devaient demeurer pendant quatre mois dans le chef-lieu du département, dans celui de l'arrondissement où la mine se trouve située, dans le lieu du domicile du demandeur en concession et dans les communes sur le territoire desquelles la concession éventuelle peut s'étendre. La loi du 27 juillet 1880 a réduit la durée de l'affichage à deux mois. L'apposition des affiches prévues par la loi doit avoir lieu par le simple fait qu'une demande en concession est adressée au préfet et sans que ce dernier puisse exiger du pétitionnaire qu'il fournisse la preuve de l'existence d'un gisement minier exploitable et concessible. Pour parer à quelques abus qui s'étaient produits, une circulaire du 31 octobre 1837, dont la légalité est d'ailleurs fort contestable, avait décidé qu'il ne serait plus affiché de demande en concession, qu'autant que les auteurs auraient préalablement justifié de l'existence d'un gîte minéral (1) ; et l'ordonnance sur le sel du 7 mars 1841 exige du deman-

(1) Le Conseil des Mines de Belgique avait admis une règle identique le 18 mars 1842.

deur en concession une justification analogue (2). Mais cette manière de procéder avait des inconvénients certains et sérieux ; d'une part, le simple fait de l'affichage d'une demande en concession avait pour résultat de faire croire à l'existence d'un gisement minier immédiatement exploitable, des Sociétés se formaient en vue de l'exploitation, qui, par la suite, étaient obligées de se dissoudre, la concession étant refusée par l'administration. Et d'autre part, il y avait une violation certaine de la loi, car le délai de 10 jours prévu par l'art. 22 de la loi de 1810 n'était pas et ne pouvait pas être respecté ; il devait y avoir de la part de l'ingénieur des mines, un examen technique de l'état du gîte minéral dont la concession était demandée, ce qui amenait un retard très dommageable pour les parties intéressées. Ces inconvénients provoquèrent une nouvelle circulaire du 10 décembre 1863 qui « renonçant aux errements » admis en 1837, décida de revenir purement et simplement au système de la loi de 1810, et ce système est maintenu par la circulaire du 31 octobre 1898.

En procédant à l'apposition des affiches, l'administration ne garantit bien entendu ni la concessibilité, ni même l'existence d'un gîte minéral, et se réserve le droit de rejeter la demande en concession pour des motifs qu'elle n'a pas à faire connaître, une fois l'instruction de cette demande faite.

Les projets d'affiches, qui sont « la base de l'instruc-

(2) Ordonnance Royale du 7 mars 1841.

« Art. 1^{er}. — Il ne pourra être fait de concession de mine de sel, sans que l'existence du dépôt de sel ait été constatée par des puits, des galeries ou des trous de sonde.

« Art. 5. — Tout demandeur en concession d'une source ou d'un puits d'eau salée, devra justifier que la source ou le puits peut fournir des eaux salées en quantité suffisante pour une fabrication annuelle de 500.000 kilogrammes de sel au moins. »

tion », comme le disait la circulaire du 15 mai 1839, doivent, aux termes de l'art. 24 du décret du 18 novembre 1810 (3) être rédigés par les ingénieurs en chef des mines ; cette prescription se trouve rappelée dans les circulaires ministérielles des 17 août 1812, 18 décembre 1812, 29 novembre 1877, 7 mai 1881, 23 janvier 1889 et 31 octobre 1898. Les affiches, aux termes de ces différentes circulaires, ne doivent être imprimées et apposées que lorsque l'autorité supérieure en aura approuvé la rédaction ; et pour mettre le ministre à même de donner, s'il y a lieu, son approbation en pleine connaissance de cause, comme aussi pour éviter des retards toujours désagréables, la circulaire du 23 janvier 1889 prescrit d'adresser à l'administration centrale, en même temps que le projet d'affiches, la pétition elle-même et les autres pièces produites à l'appui (1).

Une deuxième mesure de publicité de la demande en concession consiste dans les publications qui, aux termes de l'art. 24 de la loi de 1810, doivent avoir lieu devant la porte de la maison commune et des églises paroissiales et consistoriales, à la diligence des maires, à l'issue de l'office un jour de dimanche et au moins une fois par mois pendant la durée des affiches. Les maires sont tenus de certifier ces publications (2).

Une autre mesure de publicité existe : c'est l'insertion de

(3) Ce décret est celui qui a organisé le corps des Ingénieurs des Mines.

(1) Les affiches doivent aujourd'hui, quant à leur rédaction, se conformer aux prescriptions de la circulaire du 31 octobre 1898, abrogeant à cet égard celle du 1^{er} mars 1882 qui avait elle-même remplacé celle du 7 mai 1881 ; cette circulaire de 1898 fournit aux préfets un modèle de projet d'affiche pour une demande en concession de mine. (Cf. Annales des Mines, Partie administrative, p. 491).

(2) La circulaire du 31 octobre 1898 contient un modèle de certificat d'affiche et de publication (Annales de Mines, 1898, Partie administrative, p. 493).

l'affiche, deux fois et à un mois d'intervalle, dans les journaux du département et dans le *Journal Officiel* ; cette double publicité et cette double insertion ont été établies par la loi du 27 juillet 1880. La loi de 1810 (art. 23) ne prévoyait qu'une insertion simple dans les journaux départementaux. De plus, il est certain que l'insertion n'a pas besoin d'être faite dans tous les journaux du département ; il suffit qu'elle le soit dans un des journaux d'annonces légales. D'autre part, il a été décidé par le Conseil d'Etat (avis de la section des Travaux publics du 12 juillet 1881) que, bien que la loi du 27 juillet 1880 parle pour cette insertion de « journaux du département », cette indication devait être considérée comme le résultat d'une simple erreur matérielle et que cette formule avait le même sens que celle contenue dans la loi de 1810 qui parlait de « Journaux de département ».

Tant que subsiste l'apposition des affiches, c'est-à-dire pendant deux mois, aux termes de la loi du 27 juillet 1880 modifiant l'art. 26 de la loi de 1810, des demandes en concurrence et des oppositions peuvent se produire (3). Théoriquement, il n'y a pas grand intérêt à distinguer l'opposition de la demande en concurrence ; il y aura opposition, lorsqu'un tiers s'oppose à ce que la demande en concession soit prise en considération, telle du moins que formulée ; ce sera, par exemple, un inventeur, ou un individu se prétendant tel, qui fera valoir sa qualité et demandera que la concession ne soit accordée que moyennant une certaine redevance à son profit. La demande en concurrence suppose que le tiers intervenant réclame la concession pour lui

(3) La loi de 1810, comme celle de 1880, dit que le délai court « du jour de l'affiche, ou à compter de la date de l'affiche, suivant une circulaire en date du 7 mai 1881, les mots « date de l'affiche » doivent être interprétés comme signifiant « date de l'affichage ».

et s'oppose par là même, à ce que la demande en concession originaire soit agréée. La demande en concurrence est, en réalité elle aussi, une opposition (1), et c'est cette ressemblance théorique qui fait les auteurs et la jurisprudence considérer que le mot opposition, employé par l'article 28 de la loi de 1810, ne doit pas être entendu dans un sens strict, mais doit viser aussi la demande en concurrence.

Pour cette dernière, une difficulté se pose assez sérieuse ; exige-t-elle pour pouvoir être admise que toute la publicité d'affichage et de publications soit renouvelée, ou, au contraire, bénéficiera-t-elle au cas échéant de cette procédure suivie avant qu'elle n'ait été formulée ? Cette dernière solution, habituellement admise (2), a évidemment pour elle le double avantage de la simplicité et de la rapidité, et l'on fait de plus en plus valoir en sa faveur que, recommencer la publicité légale (affiches, publication, insertions), constituerait une série de mesures inutiles, parce que faisant double emploi avec celle motivée par la demande originaire. Cette argumentation n'est certainement pas dénuée de force ; nous reconnaissons volontiers que la solution qu'elle préconise a pour elle de sérieux avantages pratiques et qu'une réforme législative en ce sens serait désirable ; mais nous ne croyons pas pouvoir l'admettre en l'état actuel de notre législation. La loi de 1810, en établissant les mesures de publicité que nous venons de rapporter n'a fait aucune exception, n'a établi aucune restriction de ce chef pour le cas où la demande en concession se manifesterait sous la forme que nous examinons en ce moment. Ajoutons d'ailleurs qu'une publicité spéciale et nouvelle pour le cas

(1) C'est bien ce que dit explicitement la circulaire du 3 novembre 1812.

(2) Elle a été même consacrée officiellement par trois circulaires ministérielles des 3 novembre 1812, 30 mai 1843 et 31 octobre 1898.

d'une demande concurrente peut avoir son utilité particulière et provoquer des oppositions ou même de nouvelles demandes qui ne se seraient peut-être pas produites sans elle.

Bien entendu, notre question ne se pose que quand la demande en concurrence vise exactement le même objet que la demande originaire ; s'il y a la moindre différence à cet égard, par exemple si la surface de la concession demandée n'est pas la même, une publicité nouvelle sera nécessaire, au moins de l'avis de tous, pour l'étendue nouvelle non comprise dans la première demande.

La forme de ces oppositions et demandes en concurrence est celle des actes extra-judiciaires ; elles doivent être notifiées par le ministère d'un huissier au préfet du département qui doit les enregistrer à leur date de réception sur le même registre que les demandes de concession elles-mêmes ; notification de ces oppositions et demandes concurrentes doit être adressée par la voix extrajudiciaire (3) au demandeur originaire pour le mettre en mesure d'y répondre s'il le juge utile. Cette réponse devra, si elle se produit, être adressée à l'Administration qui solutionnera la difficulté dans le délai qui suit nécessairement toute demande de concession. Pour le règlement de la difficulté pouvant s'élever entre le demandeur en concession et le propriétaire du terrain, sur la question de l'indemnité à allouer à ce dernier, la circulaire du 3 août 1810 prévoyait le renvoi de la question au Conseil de préfecture, mais pour avis seulement ; cette mesure n'a d'ailleurs point été appliquée en fait, peut-être cependant aurait-elle été de nature à rendre quelques services. Lorsque l'opposition est motivée par la propriété de la mine acquise à l'opposant par concession

(3) Cf. circulaire du 31 octobre 1898 qui admet la possibilité d'une notification administrative faite par le Préfet.

ou autrement, les tribunaux judiciaires pourront se trouver amenés à statuer après avoir été saisis, soit par le ministre, selon l'Instruction du 3 août 1810 (mais nous n'apercevons pas très nettement comment le ministre pourra saisir le tribunal de la question), soit plutôt par les parties intéressées elles-mêmes, sauf dans ce dernier cas au Tribunal à surseoir à statuer jusqu'à ce que l'autorité administrative ait interprété un décret antérieur de concession peut-être obscur (1).

Le dossier de la demande en concession doit être ensuite transmis à l'Ingénieur des mines ; ce dernier devra se livrer à un examen technique et pratique de l'affaire, de l'état de la mine, du mode d'exploitation, que le ou les demandeurs se proposent d'employer ; il verra quel est le mode d'exploitation qui lui paraît le plus utile, et dressera du tout un rapport motivé qu'il enverra au préfet (2). Ce dernier aura à se renseigner principalement sur la question des facultés financières des demandeurs en concession et adressera son avis au ministre de l'Intérieur. Aujourd'hui la compétence, en cette matière, appartient au ministre des Travaux publics. Le préfet ne peut, en principe, se refuser à faire procéder à cette instruction des demandes en concession de mines ; c'est pour lui une obligation qui disparaît cependant dans deux hypothèses prévues dans une circulaire du 31 octobre 1898 :

(1) Nous aurons d'ailleurs l'occasion de voir que rien n'est moins certain que cette obligation qu'une jurisprudence constante impose aux tribunaux judiciaires, de renvoyer devant l'autorité administrative pour interprétation d'un décret de concession.

(2) Lorsque les ingénieurs estiment que les travaux exécutés par les pétitionnaires offrent de l'intérêt, mais sont insuffisants pour justifier l'institution immédiate d'une concession, ils doivent provoquer de la part des intéressés une demande de sursis. (Cf. Circulaires du 31 octobre 1898 et du 17 avril 1902).

1° Lorsque la demande, visant une substance déterminée, porte notoirement sur un périmètre déjà concédé pour cette même substance.

2° Lorsque la demande porte sur des substances nommément classées dans les carrières par l'art. 4 de la loi du 21 avril 1810.

Il est permis de douter de l'exactitude juridique de pareilles décisions ; toute demande de concession doit donner lieu à une demande d'admission ou de rejet ; la règle est formelle, il semble difficile de permettre à l'Administration de se soustraire sans abus à son application.

Le ministre des Travaux publics, auquel le dossier est transmis, doit rédiger lui-même un rapport, après avoir pris l'avis du Conseil général des mines ; le Conseil d'Etat est ensuite saisi de la question, il formule son avis, un décret sera enfin rendu par le chef de l'Etat, concédant la mine demandée ou rejetant la pétition. Mais, à n'en pas douter, un décret doit être rendu, et on ne peut approuver la prétention qu'a élevée l'Administration de ne transmettre au Conseil d'Etat que les demandes qui lui semblaient devoir être accueillies ; c'est évidemment contraire tant aux travaux préparatoires de la loi de 1810 qu'au texte même très catégorique de l'art. 28 de cette même loi. Le décret de concession, qui est inséré au *Bulletin des Lois* est notifié au concessionnaire par le préfet qui doit ordonner l'apposition des affiches et les publications dans les communes sur le territoire desquelles s'étend la concession (Cf. Instruction du 3 août 1810 et circulaire du 31 octobre 1898).

Tant que le décret n'aura pas été rendu, toutes oppositions ou demandes en concurrence seront admissibles ; la loi du 21 avril 1810 (art. 28) ne parle que des oppositions, mais on est d'avis que ce terme vise aussi les demandes en

concurrence (1) ; le Conseil d'Etat a statué dans ce sens par un avis du 3 mai 1837, consacrant ainsi l'interprétation extensive déjà fournie implicitement par un arrêté ministériel du 27 octobre 1812 (Cf. aussi circulaire du 20 septembre 1837 et du 30 mai 1843). Ces demandes en concurrence et ces oppositions tardives seront admissibles devant le ministre des Travaux publics ; si elles sont adressées au préfet, celui-ci n'a point à en tenir compte, en ce sens qu'il formulera son avis sur la demande originaire de concession, comme si ces oppositions ou demandes tardives ne s'étaient pas produites. Mais il doit néanmoins les transmettre séparément au ministre, avec un arrêté constatant les motifs pour lesquels elles n'auront pas été comprises et discutées dans l'instruction principale sur la demande en concession, et son avis sur le mérite de ces oppositions (Cf. arrêté du 27 octobre 1812, art. 1 et 2). Ajoutons que la loi de 1810 permettait d'adresser les oppositions (joignons-y les demandes en concurrence tardives) au secrétaire général du Conseil d'Etat ; dans cette dernière hypothèse, elles doivent se présenter sous la forme d'une requête signée et présentée par un avocat au Conseil d'Etat. Mais cette manière de procéder, bien qu'encore légale, est pratiquement abandonnée.

En ce qui concerne les demandes en concurrence tardives, c'est-à-dire faites après l'expiration du délai de deux mois à compter du jour de l'affichage de la demande originaire, une différence importante les sépare de celles formées au cours de ce même délai de deux mois. Nous avons vu que, pour ces dernières, la Jurisprudence n'exigeait pas

(1) En ce qui concerne les Mines de sel, les demandes en concurrence « tardives » ne sont point admises : l'art. 9 de l'ordonnance du 7 mars 1841 est formel : « Les demandes en concurrence ne seront admises que jusqu'au dernier jour de la durée des affiches ».

la réapposition d'affiches et le recommencement de la publicité. Pour les demandes tardives, au contraire, on admet qu'elles ne sauraient être admises, qu'un décret de concession ne pourrait être rendu en faveur de leur auteur que si elles ont donné lieu aux différentes formalités d'affichage et de publications ; c'est ce qui a été décidé par l'arrêt susmentionné du Conseil d'Etat du 3 mai 1837 auquel se réfèrent les circulaires ministérielles du 20 septembre 1837 et du 30 mai 1843. Et l'on fait remarquer en faveur de cette interprétation, qui nous paraît d'ailleurs tout à fait juridique, que les demandes en concurrence tardives ne font pas partie de l'Instruction locale, par cela même qu'elles ne sont pas tardives ; et que, par conséquent, si plus tard on juge qu'elles doivent être prises en considération, il est indispensable de procéder à leur égard à une instruction spéciale, puisque le public n'en a eu connaissance ni par des affiches, ni par une inscription au registre de la Préfecture. Ce raisonnement est exact, mais ne s'applique-t-il pas, en partie du moins, au cas de demande simplement concurrente ? L'inscription au registre est-elle vraiment une publicité suffisante, efficace ? Alors surtout que cette demande peut se produire, et par suite l'inscription avoir lieu seulement le dernier jour du délai ?

CHAPITRE DEUXIEME

L'Acte de Concession, Sa Forme, Son Caractère Juridique et ses effets.

Nous venons de déterminer la procédure préparatoire à suivre lorsqu'une demande de concession s'est produite, et nous avons vu par là même quels sont les droits et obligations respectifs, tant de l'Etat que du concessionnaire, au cours de l'instruction à laquelle doit se livrer l'Administration. Cette Instruction aboutit à un décret rendu par le chef du pouvoir exécutif, après avis du Conseil d'Etat, avis que le chef de l'Etat n'est point d'ailleurs obligé de suivre. C'est un décret rendu dans la forme des Règlements d'Administration Publique, décret d'admission ou de rejet de la demande. Nous n'avons pas à insister sur le cas où la demande de concession est rejetée ; tout est fini à ce moment, le chef de l'Etat étant complètement libre d'accorder ou de refuser à son gré, et sans avoir de motifs à formuler, la concession à l'individu qui en a fait la demande. N'aurait-il pas été prudent de ménager un recours au pétitionnaire, au cas de refus injustifié, ou tout au moins le législateur n'aurait-il pas dû imposer au chef de l'Etat l'obligation de motiver son refus ? En tous cas, il faut retenir qu'un décret doit être rendu et qu'il serait absolument illégal de ne point répondre à la demande introduite par l'intéressé ; cependant, dans cette hypothèse du silence de l'administration, le demandeur en concession ne nous paraît avoir aucun recours, d'autant plus que la loi n'a fixé

aucun délai au chef du Pouvoir exécutif pour statuer sur la demande qui lui a été adressée.

Quand cette demande est accueillie favorablement, la mine qu'elle visait est « concédée » au pétitionnaire. Notons tout d'abord l'impropriété de ce terme « concession », et qui est de nature à faire naître dans l'esprit une assimilation avec les concessions que l'Etat accorde, dans certains cas, sur des dépendances de son domaine public. Cette assimilation serait complètement erronée, les effets de ces deux sortes de concessions étant totalement différents les uns des autres ; notamment (pour ne mentionner ici que l'effet juridique le plus important de l'acte de concession de la mine), le concessionnaire de la mine en devient propriétaire ; or le concessionnaire d'une partie du domaine public ne saurait en être considéré même comme locataire (1).

Le décret de concession est donc l'acte par lequel l'Etat attribue, sous certaines conditions, à un particulier la propriété d'un gisement minier ; et l'on a, très généralement, l'habitude d'indiquer que cet acte, purement facultatif pour l'Etat, est un acte d'*autorité*, un acte de puissance publique au premier chef. Cette théorie, presque unanimement admise nous le reconnaissons, ne nous semble pas cependant absolument incontestable. Examinons en effet rapidement les différentes étapes de la procédure qui aboutit à l'acte de concession : cette procédure commence par une demande qu'un particulier adresse à l'Etat, afin d'exploiter un gîte minéral. Que la mine appartienne à l'Etat, qu'elle appartienne au propriétaire superficiaire, qu'elle

(1) Sur cette distinction de la concession de la Mine et de la concession accordée sur une partie du Domaine Public, cf. la lettre du Ministre des Travaux Publics au Conseil d'Etat du 4 septembre 1907, et l'avis du Conseil d'Etat (Annales des Mines, 1907, partie administrative, p. 547 et S.).

soit *res nullis*, toujours est-il que c'est l'Etat, et lui seul, qui peut en disposer ; voici un particulier qui vient lui faire une offre, celle d'exploiter la mine découverte, à certaines conditions qu'il indique dans sa demande (redevances à payer à l'inventeur, au propriétaire du sol, etc...). L'Etat se renseigne, sur la solvabilité, sur la moralité, les capacités techniques du pétitionnaire ; et si cette enquête est favorable il accepte l'offre qui lui a été faite. Ne peut-on pas dire qu'un contrat se forme entre l'Etat d'une part, le demandeur en concession, d'autre part ? N'y a-t-il pas ici, comme dans tout contrat, accord de volontés ayant pour résultat de donner naissance à des obligations ? La convention ne répond-elle pas exactement à la définition donnée par l'art. 1.101 du Code civil ? « Le contrat est une « convention par laquelle une ou plusieurs personnes « s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à « faire ou à ne pas faire quelque chose. » Les deux parties en présence ne sont-elles pas dans la nécessité de respecter les conditions de l'accord conclu ? Une offre a été faite qui fut acceptée par la suite : voilà le contrat formé ; contrat qui revêt d'ailleurs une forme spéciale, particulière ; mais cette forme, purement extérieure, ne fait pas disparaître les caractères intrinsèques, de fond de l'opération intervenue.

Napoléon, dans la séance du Conseil d'Etat du 3 février 1810, faisait une déclaration qui vient corroborer notre thèse. Envisageant l'hypothèse où le concessionnaire n'accomplirait pas les conditions prévues à l'acte de concession, il s'exprimait ainsi : « L'autorité des tribunaux « condamnera le concessionnaire à les exécuter, *comme* « *cela se pratique à l'égard de tous les contrats.* » N'est-ce pas dire clairement que la concession d'une mine est le résultat d'un contrat ? — Et plus tard, au moment de la discussion de la loi de 1838, M. Martin (du Nord), ministre des Travaux Publics, considèrerait la déchéance du conces-

sionnaire de la mine comme une *violation de contrat*. Nous avons encore trouvé des traces de cette idée du caractère contractuel de l'accord intervenu entre l'Etat et le concessionnaire, dans le rapport déposé le 22 janvier 1874 par la Commission que l'Assemblée nationale avait chargée de procéder à une enquête sur l'état de l'industrie houillère. Cette commission ne cachait point son désir de voir l'Etat ne point intervenir en principe, dans l'exploitation des mines ; elle voyait dans cette intervention « une sorte de re-
« prise par l'Etat de propriétés par lui concédées, à des
« clauses et conditions définies par les lois et les cahiers
« des charges, véritables contrats qui lient les deux par-
« ties ».

Cette même idée est aussi formellement exprimée dans une lettre adressée au Conseil d'Etat le 4 septembre 1907 par le ministre des Travaux publics (1) : « On ne saurait
« dénier, est-il dit dans ce document, à la concession de
« mine le *caractère d'un contrat*. » Et le ministre rappelle les paroles prononcées par M. D'Argout, rapporteur devant la Chambre des Pairs de la loi de 1838, qui disait, en examinant la question du retrait de la concession :
« De quoi s'agit-il en réalité ? De la résiliation d'un con-
« trat dont la clause fondamentale a été violée... Qu'est-
« ce qu'une concession ? Un contrat par lequel le gouver-
« nement confère gratuitement à certains particuliers des
« biens d'une valeur souvent considérable, mais sous la
« condition formelle de les exploiter dans l'intérêt général
« de la Société. » (2).

(1) Cf. Annales des Mines 1907, partie administrative, p. 547 et S.

(2) Un jugement du Tribunal civil de Liège du 14 août 1845, a décidé que le cahier des charges contenant les conditions d'une concession de mine est un contrat entre le gouvernement et le concessionnaire ; et qu'il donne naissance à des obligations régies par les règles ordinaires du Droit Civil.

Ce n'est point ici, seulement une question de mots ; nous aurons l'occasion de voir qu'il y a un intérêt essentiel à adopter l'opinion que nous proposons, plutôt que celle communément admise, au point de vue notamment de la compétence des tribunaux.

Quoiqu'il en soit à cet égard, la mine est acquise à celui qui la sollicitait, du jour où le décret de concession est rendu ; et il nous reste à voir quels en sont les effets pour les rapports qui s'établissent entre le concessionnaire et l'Etat :

1° Au profit du concessionnaire, il crée un droit de propriété ;

2° Au profit de l'Etat, il crée un droit à certaines redevances, comme aussi à un droit de contrôle.

§ 1^{er}. Au profit du concessionnaire l'acte de concession crée un droit de propriété.

C'est le principe formel, souvent indiqué au cours des travaux préparatoires et posé par la loi du 21 avril 1810 .
 « Il (l'acte de concession) donne la propriété perpétuelle de
 « la mine qui est dès lors disponible et transmissible
 « comme tous les autres biens, et dont on ne peut être
 « exproprié que dans les cas et selon les formes prescrites
 « pour les autres propriétés, conformément au code Napoléon et au code de Procédure civile. » Et l'art. 19 de la même loi précise encore cette idée davantage : « Du moment, énonce-t-il, où une mine sera concédée, même au
 « propriétaire de la surface, cette propriété sera distinguée
 « de celle de la surface et désormais considérée comme
 « propriété nouvelle sur laquelle de nouvelles hypothèques
 « pourront être assises, sans préjudice de celles qui auraient été ou seraient prises sur la surface et la redevance, comme il est dit à l'art. précédent. » Voilà donc le

principe très net, parfaitement clair, plusieurs fois énoncé : la mine, une fois concédée devient une propriété nouvelle (alors que précédemment elle se confondait avec celle de la surface), propriété qui est soumise au régime du droit commun et obéit, sauf certaines exceptions que nous aurons à signaler, aux règles applicables à la propriété ordinaire.

Mais une question se pose à nous de suite : doit-on considérer la mine propriété nouvelle, créée par l'acte de concession, comme meuble ou immeuble ? La réponse nous est fournie, identique, tant par les principes généraux du Code civil que la par la loi de 1810 elle-même qui a désiré qu'aucun doute ne pût subsister sur l'assimilation qu'elle voulait établir complète entre la propriété des mines et la propriété de droit commun. Si nous nous référons à la distinction que nous donnent les art. 516 et s. du code civil) des immeubles et des meubles, nous devons bien évidemment décider que les mines constituent une propriété immobilière, par application notamment de l'art. 518 établissant que : « les fonds de terre... sont immeubles par leur nature. » Cette expression « fonds de terre » ne vise pas seulement la terre superficière, le sol pur et simple ; elle comprend aussi, sans aucun doute, le tréfonds, c'est-à-dire la mine. En tous cas, le législateur de 1810 a jugé utile de spécifier explicitement que les « mines sont immeubles » (art. 8, § 1). Cette solution présente une grande importance ; il y aura lieu de tenir compte ici, le cas échéant, des intérêts très nombreux qui sont attachés à la distinction entre les meubles et les immeubles. Et l'on sait que ces intérêts se retrouvent dans la plupart des matières du droit, notamment en ce qui concerne les pouvoirs du tuteur sur les biens de son pupille, en ce qui concerne la composition de la communauté, les droits du mari sur les biens dotaux de sa femme, les droits de la femme séparée de biens sur ce

qui compose son patrimoine ; dans la matière aussi des successions en ce qui concerne par exemple le rapport et la façon dont il doit être effectué, etc...

L'art. 10 de la loi de 1810 ajoute que : sont aussi immeubles les bâtiments, machines, puits, galeries et autres travaux établis à demeure, conformément à l'art. 524 du code Napoléon. Cette référence à l'article 524 mérite, semble-t-il, d'être critiquée ; elle vise évidemment le dernier § de cet art. 524 qui est ainsi conçu : « Sont aussi
« immeubles par destination, tous effets mobiliers que le
« propriétaire a attachés au fonds à perpétuelle demeure. »
Mais il faut remarquer que ces effets attachés au fonds « à
« perpétuelle demeure », tels que définis par l'art. 525 ne doivent pas être rangés dans la catégorie des immeubles par destination ; mais dans celle des immeubles par nature : il y a là de la part du législateur erreur de classification et l'art. 8 § 2 de la loi de 1810 contient une erreur analogue. L'énumération de l'art. 8 § 3 est conforme aux notions de l'art. 524 du C. civil § 1 et 2 : De même l'art. 9 ne fait qu'appliquer les principes du C. civil, lorsqu'il établit que « sont
« meubles les matières extraites, les approvisionnements et
« autres objets mobiliers » (Cf. art. 532, C. civil). Enfin, le § 5 de l'art. 8 ne constitue pas non plus une exception aux règles générales, il ne fait que se conformer à l'art. 529 du C. civil, auquel il se réfère d'ailleurs expressément :
« Néanmoins les actions ou intérêts d'une Société ou entreprise pour l'exploitation des Mines, seront réputés
« meubles, conformément à l'art. 529 du code Napoléon. »
On fait ici une distinction très légitime entre la Société minière d'une part, et d'autre part l'associé, qu'il soit actionnaire ou titulaire d'un intérêt. La propriété de la mine appartiendra à la Société, personne morale ; cette propriété est immobilière, son objet étant immobilier, et l'on conçoit par suite que ces sociétés minières ne soient

pas considérés comme pouvant être commerciales, puisque les immeubles sont considérés, sans motif très sérieux peut-être, comme étant exclus du domaine d'application de la législation commerciale. Le droit de l'associé se réduit à pouvoir participer aux répartitions périodiques de bénéfices, lorsqu'il y en a, droit essentiellement mobilier.

Mais une difficulté d'interprétation se pose, très sérieuse, tant dans son principe que dans ses conséquences, notamment fiscales : L'art. 8 de la loi de 1810 que nous venons de citer parle d'« actions ou intérêts » dans une Société ou « entreprise » pour l'exploitation des mines ; la question se pose alors de savoir ce que le législateur a entendu signifier par ce mot « entreprise ». La Doctrine estime généralement que ce mot d'Entreprise vise le cas où il n'y aurait pas de Société proprement dite, constituée conformément aux règles du droit civil ou dans la forme des sociétés commerciales ; il suffirait, pour que les dispositions de notre article puissent s'appliquer, qu'il y ait simple exploitation en commun d'une mine par plusieurs individus « non associés », dans le sens juridique du mot. Et comme notre article, étant donnée sa rédaction et le renvoi qu'il fait à l'art. 529 du Code civil, implique nécessairement la personnalité juridique de la société et de l'entreprise auxquelles il fait allusion, on ne craint pas d'arriver à cette solution que « l'association de deux ou plusieurs personnes réunies dans la propriété et la possession d'une mine, sans qu'il y ait entre elles société régulièrement constituée, constitue une société *sui generis*, une personne morale à laquelle devront être appliquées les règles consacrées par la jurisprudence pour les Sociétés de mines » (1).

(1) Agullhon, Législation des Mines, I, n° 269.

Quelle que soit l'autorité des auteurs qui ont soutenu cette théorie, il ne nous paraît pas possible, quant à nous, de l'admettre, alors surtout que nous croyons qu'une explication plus plausible existe des termes employés par le législateur de 1810. Voici notre raisonnement : l'art. 8, dernier alinéa, de la loi de 1810 entraîne comme conséquence nécessaire la personnalité morale de la société ou de l'entreprise ayant pour but l'exploitation de la mine ; et il ne faut pas oublier que cet article ajoute que la solution qu'il donne est conforme à l'art 529 du C. civil. Reportons-nous donc à cet article, que lisons-nous ? « Sont meubles par la « détermination de la loi... les actions ou intérêts dans les « compagnies des finances, de commerce ou d'industrie, « encore que des immeubles dépendant de ces entreprises « appartiennent aux compagnies. Ces actions ou intérêts « sont réputés meubles à l'égard de chaque associé seulement, tant que dure la Société. » N'est-on pas en droit d'affirmer que les mots actions et intérêts ont le même sens dans les deux articles, puisque l'un de ces articles, le législateur le déclare expressément, n'est que l'application de l'autre ? D'autre part l'art. 529 du C. civil fait évidemment allusion à des sociétés légalement constituées et exclue, sans aucun doute, de ses prévisions le cas d'une simple association de deux ou plusieurs personnes réunies... sans qu'il y ait entre elles de société régulièrement constituée ; ces sociétés *sui generis* sont en dehors de son hypothèse. Il doit en être de même pour l'art. 8 dernier alinéa de la loi de 1810, qui ne peut aboutir à cette conséquence de confondre la société et l'indivision. Deux personnes unies dans la propriété et la possession d'un bien, même d'une mine, ne sont pas associées ; elles sont copropriétaires, leur union ne donne pas naissance à cette fiction juridique qu'on appelle la personnalité morale.

Mais il nous reste à nous demander ce qu'est « l'entre-

prise de l'art. 8 de la loi du 21 avril 1810, car il ne suffit pas de détruire une théorie, encore faut-il essayer d'en construire une autre. A notre avis, deux explications sont possibles et que nous n'avons vu formuler nulle part : ou bien le mot entreprise a été pris par le législateur comme synonyme pur et simple du mot société, qu'il venait d'employer ; ou bien encore a-t-il entendu viser par le mot société les sociétés de capitaux, les Sociétés par actions, et par le mot entreprise les sociétés de personnes, les sociétés par intérêts. Cette dernière explication nous paraît admissible à cause du parallélisme qu'elle établit entre le commencement et la suite de l'art. 8, dernier alinéa : au mot « actions » correspondrait le mot « sociétés », au mot « intérêts » le mot « entreprise » ; et aussi par ce qu'elle évite un pléonasme au législateur. Mais, en faveur de la première de ces deux explications, on peut faire remarquer, d'abord qu'il vaut autant, au seul point de vue grammatical, prendre le mot entreprise comme synonyme de société, plutôt que de vouloir lui donner le sens d'association sans contrat, alors surtout qu'on y trouve l'avantage de ne point donner d'entorse aux principes généraux de notre droit. Ensuite et surtout, que dans le même art. 529 cité par notre texte, le mot entreprise est pris évidemment comme synonyme du mot société ; ce dernier argument nous semble très frappant et prendre une valeur particulière étant donnée la référence faite par notre article à cet art. 529 du Code civil.

Quoi qu'il en soit, nous repoussons délibérément l'interprétation communément admise par les auteurs et nous ne pouvons donc qu'approuver les quelques décisions, habituellement critiquées, et qui n'admettent la personnalité morale d'un groupement de personnes exploitant une mine, que si ces personnes sont unies par les liens d'un contrat de société véritable. Il a été par suite parfaitement juridique

pour l'Etat d'exiger le droit de mutation d'immeubles sur la cession de part d'une entreprise de mine, quelle que soit la qualification que l'on donne à ces parts ; il y a copropriété, le droit de chaque intéressé a pour objet un immeuble puisque la mine est immeuble, la cession de sa part donnera lieu au droit de 7 0/0, frappant les mutations immobilières, et non au droit de 2 0/0 en principal applicable aux mutations mobilières (1) (Cf. Cassation, 18 juin 1862, D. 62. 1. 422 et Cassation 3 janvier 1865, D. 65. 1. 31 ; enfin tribunal de Nontron, 25 juillet 1844, *Gazette des Tribunaux*, 2 octobre 1844). Mais ces décisions contiennent une lacune en ce qu'elles ne donnent aucune interprétation du texte qui nous occupe ; celles que nous proposons nous semblent plus plausibles que celles communément admises.

La mine est donc immeuble, et il faudra, en principe, lorsqu'une difficulté de ce chef se présentera, se reporter aux règles du Code civil, qui s'appliquent à la matière des immeubles. Le concessionnaire devient, par l'effet de la concession, propriétaire de la Mine qui a fait l'objet du décret gouvernemental ; et cet acte qui est son titre de propriété l'affranchit, en principe, de toute tutelle de la part de l'Etat. La propriété (c'est l'art. 7 de la loi du 21 avril 1810 qui nous le dit) est perpétuelle, disponible, transmissible comme celle de tous les autres biens.

Le caractère de perpétuité est celui qui distingue le plus essentiellement le droit de propriété de tous les autres droits ; tandis que ces derniers, ou bien ne durent qu'un temps, ou bien s'éteignent par le non usage au bout d'une durée plus ou moins longue, le droit de propriété subsiste et ne se perd pas, même si son titulaire ne l'exerce pas pen-

dant un temps très long (1) ; de même que ce dernier ne peut pas en être exproprié, sauf une juste et préalable indemnité et conformément au droit commun. Ces notions sont applicables à la propriété minière. Il n'y a pas plus pour elle, que pour une autre propriété quelconque, de prescription extinctive possible, et la loi de 1810 prend soin de nous dire que son titulaire ne peut en être exproprié « que dans les cas, et selon les formes prescrites pour les autres propriétés » ; il faudra donc, le cas échéant, suivre la procédure ordinaire de l'expropriation : déclaration d'utilité publique, enquête, arrêté de cessibilité, etc..., etc... Le retrait pur et simple, dans notre hypothèse, de la mine préa-

(1) Nous laissons évidemment de côté le cas de prescription acquisitive au profit d'un tiers ; nous voulons simplement dire qu'il n'y a pas de prescription extinctive applicable à la propriété minière. Quant à la prescription acquisitive, elle serait possible si on suppose que, pendant le laps de temps déterminé par la loi, un tiers a exploité la mine aux lieu et place du véritable concessionnaire ; bien entendu, il faut que sa possession soit non équivoque, ait lieu à titre de propriétaire, et soit continue. Mais on admet habituellement, comme condition de cette prescription acquisitive, une exploitation totale de la mine par ce tiers ; cette exigence nous paraît arbitraire, car de même qu'on peut prescrire une partie d'un fonds de terre ou d'une maison sans prescrire le reste, de même ici, si l'exploitation de la mine n'est que partielle, l'acquisition ne sera elle aussi que partielle ; rien ne nous autorise à distinguer à cet égard la propriété minière de la propriété ordinaire.

Une autre difficulté se pose au sujet de la prescription acquisitive : par quel laps de temps le tiers pourra-t-il prescrire ; la prescription de 30 ans est certainement applicable lorsqu'il n'y a ni juste titre ni bonne foi ou quand l'une de ces deux conditions fait défaut. De même, la prescription de 10 à 20 ans sera possible au cas d'acquisition « a non domino ». Mais devra-t-on considérer comme un juste titre suffisant un décret de concession émis par le chef de l'Etat au profit d'un tiers, pour une certaine mine, alors qu'une concession existe déjà pour cette même mine ? Le bon sens paraît répondre oui, attendu qu'un décret de concession est le titre normal de propriété minière ; mais la solution est douteuse, car le juste titre n'est que celui qui a pour objet une translation de propriété, ce qui n'existe pas dans notre hypothèse, puisque la mine, concédée ou non, n'appartient pas à l'Etat.

lablement concédée, constituerait, de la part de l'Etat, un abus évident de ses droits et un recours judiciaire pourrait, à n'en pas douter, être intenté par le concessionnaire lésé dans ses intérêts (2).

Ce principe de la perpétuité de la propriété minière subit toutefois une importante restriction dans des hypothèses sur lesquelles nous aurons à insister plus loin et qui sont prévues par les lois de 1810 et 1838, ainsi que par le décret du 23 octobre 1852, accordant à l'Etat la faculté de retirer la mine au concessionnaire qui n'exécute pas certaines obligations.

Mais le caractère de perpétuité de la propriété minière, admis bien certainement dans l'intérêt du concessionnaire, ne saurait, croyons-nous, se retourner contre lui et l'empêcher de renoncer à sa propriété s'il estime que cette renonciation lui convient. Nous ne voyons rien dans les textes qui nous oblige à admettre une solution différente, ni à faire à cet égard une différence avec le droit de propriété ordinaire. Certains auteurs cependant, sans soutenir qu'il est impossible de renoncer à la propriété de la mine, enseignent que la renonciation ne produit d'effet, du moins au regard de l'Etat, que du jour où un décret présidentiel l'a acceptée, après avis du Conseil d'Etat (1). Même ainsi atté-

(2) A la vérité, quand on dit que la mine constitue une propriété perpétuelle, on ne saurait prendre ce qualificatif dans son sens exact et précis, car la mine est, par sa nature même, un bien essentiellement périssable appelé à disparaître lorsque les matières minérales auront été complètement extraites. On veut simplement dire que la concession de la mine n'est pas faite pour une durée déterminée d'avance.

(1) C'est la pratique constamment suivie par l'administration qui, alléguant la nature des choses, soumet les renonciations de concessions aux mêmes formalités que la demande de concession, tout en reconnaissant que la loi du 21 avril 1810 « n'a pas spécifié de règles explicites pour les circonstances dont il s'agit ». (Cf. Circulaires du 30 novembre 1834, du 29 décembre 1838 in fine, du 15 novembre 1848, du 5 juin 1891, et du 31 octobre 1898). Cette dernière circulaire contient même le modèle d'un projet d'affiche pour une demande en renonciation à une concession de mine (Annales des Mines 1898. Partie administrative, p. 494).

nuée la théorie nous semble devoir être repoussée ; du moment où la propriété minière est en principe pleinement assimilable à la propriété ordinaire, on doit appliquer aux deux les même règles. Puisqu'on peut renoncer à une propriété ordinaire, un concessionnaire de mine peut, lui aussi, renoncer à la concession qui lui avait été faite. On nous objecte : mais, l'acceptation par l'Etat de la renonciation se justifie très bien par ce fait qu'elle a pour objet d'exonérer le concessionnaire des taxes et redevances qu'il s'était engagé à payer, tant à l'Etat qu'au propriétaire superficiaire et à l'inventeur. Nous répondrons : cette raison est loin d'être satisfaisante ; est-ce qu'un propriétaire ordinaire, qui abandonne sa propriété et y renonce n'est pas par cela même déchargé des taxes et impôts de toute nature qu'il pouvait avoir à verser à l'Etat par le fait de sa propriété ? Pourquoi ne pas agir de même vis-à-vis du concessionnaire de mine ? En ce qui concerne le propriétaire superficiaire auquel une redevance était payée, l'objection n'est pas difficile à lever : le concessionnaire ne s'est évidemment engagé à lui payer une redevance que pour la durée de la concession. D'autre part, il faut remarquer qu'en réalité le propriétaire superficiaire ne perd rien, il n'y a pour lui qu'un manque à gagner ; sa situation redevient telle qu'avant le décret de concession. De même pour l'inventeur (2).

D'ailleurs, ne pourrait-on soutenir avec raison que les

(2) Il semble que cette possibilité de renonciation sans avoir besoin d'aucune autorisation gouvernementale et qui n'est pas admise par la pratique administrative, l'ait été dès le début d'application de la loi de 1810. L'instruction du 3 août 1810 (Section A, § 4) paraît faire allusion à notre hypothèse, en parlant de l'abandon des mines et minières concédées ; cet abandon entraînera comme conséquence, dit cette instruction, que « l'exploitation abandonnée restera à la disposition du gouvernement comme bien vacant » par application évidemment de l'art. 539 du Code Civil.

diverses redevances, prévues par l'acte de concession et acceptées par le concessionnaire, sont dues *à cause* de l'exploitation de la mine ? Le jour où la cause disparaît, l'effet n'a plus de raison d'être. La vérité est que, l'assimilation étant complète en principe entre la propriété minière et la propriété ordinaire, on ne doit se départir de cette identification que dans les cas absolument certains, et n'admettre comme exceptions que celles strictement et limitativement prévues par un texte précis.

La propriété minière, qui est perpétuelle, est aussi, nous dit l'art. 7 de la loi de 1810, « disponible et transmissible », comme celle des autres biens. Ces deux qualificatifs font peut-être double emploi ; ils visent en tous cas la possibilité pour un concessionnaire de céder, entre vifs ou à cause de mort, son droit sur la mine à un tiers, soit à titre de propriétaire, soit à titre de locataire.

Et notamment le concessionnaire peut vendre sa mine, sans avoir besoin d'obtenir l'autorisation de l'Etat ; à cet égard l'art. 7 de la loi de 1810 doit être considéré comme ayant implicitement abrogé le décret du 3 nivôse an VI (23 décembre 1797), qui exigeait l'autorisation gouvernementale pour que fût valable l'aliénation d'une propriété minière, que cette aliénation ait été consentie à cause de mort ou entrevifs, à titre onéreux ou à titre gratuit ; tout le monde est d'accord sur ce point et aucune difficulté n'est en effet possible (1). En cas de vente, les difficultés entre le

(1) On considère aussi comme implicitement abrogé pour partie, par la loi de 1810 (art. 7) l'art. 598 du Code Civil qui, après avoir indiqué que l'usufruitier jouit de la même manière que le propriétaire des mines et carrières qui sont en exploitation le jour de l'ouverture de l'usufruit, ajoute « néanmoins s'il s'agit d'une exploitation qui ne puisse être faite sans une concession, l'usufruitier ne pourra en jouir qu'après avoir obtenu la permission du Roi ». C'est le système du décret de Nivose, an VI ; cette partie de l'art. 598 ne doit évidemment plus recevoir aucune application.

concessionnaire vendeur et l'acquéreur seront réglées conformément aux dispositions du Code civil (art. 1582 et suiv.): il pourra notamment y avoir lieu, le cas échéant, à garantie, comme aussi à résolution pour inexécution, et à rescision pour cause de lésion de plus de sept douzièmes. Si la mine est indivise, entre plusieurs co-propriétaires, par exemple parce qu'elle fait partie d'une succession, et que l'un des co-propriétaires demande le partage, il sera possible de procéder à une licitation judiciaire : la mine sera vendue à un adjudicataire et le prix ainsi obtenu sera partagé entre les anciens indivisaires. Bien que la loi de 1810 n'envisage pas ce cas de la licitation en justice, la jurisprudence admet sans difficulté aucune qu'elle est possible, car elle est en conformité avec l'esprit de la loi qui assimile étroitement la propriété minière à la propriété ordinaire.

Cependant, à ce principe de la transmissibilité de la mine, posé par l'art. 7, une restriction importante est apportée par ce même art. 7 dans l'aliéna final : « Toutefois, une mine ne peut être vendue par lots ou partagée, sans une autorisation préalable du gouvernement donnée dans les mêmes formes que la concession. » Observons tout de suite que le partage, auquel il est fait ici allusion, est évidemment un partage en nature entre les différents co-propriétaires d'une mine ; il n'est point question d'interdire la licitation partage qui, au contraire est permise, et avec raison, puisque c'est en réalité une vente de la totalité de la mine. Ce que le législateur entend prohiber, nous allons voir pour quels motifs, c'est la vente par lots, la vente d'une mine faite par morceaux pour ainsi dire, à différents propriétaires qui n'auront entre eux aucun intérêt, à moins qu'ils n'aient des intérêts contraires. Les mines présentent un intérêt au point de vue général : il est nécessaire, pour leur productivité, que leur exploitation ne soit pas morcelée, fractionnée, et c'est pour éviter ce résultat évidemment

fâcheux que la loi prohibe la vente par lots d'une propriété minière (2). Le motif de cette décision légale n'est évidemment pas sans valeur, il a bien au contraire une très grande force ; mais était-il de nature à prohiber la vente par lots ? Le doute nous paraît possible ; on pose comme principe l'assimilation de la propriété minière avec la propriété ordinaire, pourquoi donc ne pas maintenir le plus possible cette assimilation ? La raison invoquée en faveur de l'exception qui nous occupe est assurément sérieuse ; il est certain d'une part que les richesses minérales présentent un intérêt très grand au point de vue général, et, d'autre part, que le concessionnaire n'ayant en vue que son intérêt personnel n'hésitera point parfois à sectionner sa mine. Mais enfin, n'oublie-t-on pas, en raisonnant de la sorte, que cette argumentation peut être reproduite pour toute propriété quelle qu'elle soit, et notamment pour la propriété agricole. N'est-il pas vrai que la propriété agricole, pour ne parler que d'elle, présente un intérêt général, un intérêt national de tout premier ordre, et que le propriétaire ne tient de cet intérêt, pourtant primordial, qu'un compte très modéré lorsqu'il exploite ou dispose de ce qui lui appartient ? Est-ce que le législateur vient lui imposer tel procédé d'exploitation, ou lui interdire telle forme de vente ? Une pareille limitation serait arbitraire, elle l'est aussi en matière de mines. Il ne nous semble pas qu'il y ait de milieu ; il faut décider que la mine appartient à l'Etat, et alors il l'exploitera lui-même ou la concédera sous telles conditions qui lui plairont, ou bien alors il faut admettre que la mine est la propriété du concessionnaire et que par conséquent celui-ci peut en disposer comme il l'entend.

Cette critique d'ordre législatif ne saurait évidemment avoir pour conséquence de permettre aux tribunaux de se

(2) Cf. Cassation, 26 novembre 1845 (S. 46, 1-240).

refuser à tenir compte de la restriction formelle contenue dans l'art. 7 *in fine*, cette restriction s'impose au juge, et la jurisprudence a eu bien souvent l'occasion de l'appliquer ; la nullité dont est entachée une vente partielle de mine est habituellement considérée comme étant d'ordre public, et comme pouvant, par suite, être invoquée en tout état de cause par toute partie intéressée, comme aussi être prononcée d'office par les tribunaux.

Lorsque le concessionnaire voudra vendre sa mine par lots ou n'en vendre qu'une partie, il devra demander l'autorisation de l'Etat en suivant la procédure que nous connaissons par une demande de concession ; notons seulement que l'autorisation devra être donnée par décret, après avis du Conseil d'Etat, et que de même le refus d'autorisation devra résulter d'un décret rendu aussi en Conseil d'Etat. Il aurait fallu ici fixer au Gouvernement un délai de 3 ou 4 mois, par exemple, pour la réponse à faire à la demande d'autorisation et décider qu'un silence de sa part pendant ce délai équivaldrait à cette autorisation.

La loi ne prohibant d'une manière expresse que la vente par lots et le partage, la question s'est présentée de savoir si le louage d'une mine était permis au concessionnaire, lequel resterait d'ailleurs responsable vis-à-vis de l'Etat du paiement des différentes taxes qui lui sont imposées. Selon nous la solution ne saurait être douteuse : le législateur n'a exigé l'autorisation gouvernementale que pour les ventes par lots et les partages, le louage n'a pas été prévu ; le concessionnaire reste donc, dans cette hypothèse, soumis au droit commun, il peut louer sa mine comme il pourrait louer son champ. Mais l'administration n'a pas voulu d'une telle solution, elle a fait valoir que le louage d'une mine doit être traité comme la vente d'une mine ; que par suite il y a lieu de distinguer le louage total, qui serait permis, du louage partiel qui serait prohibé. Une instruction minis-

térielle du 29 décembre 1838, rendue pour l'exécution de la loi du 27 avril 1838, est nette à cet égard : « Quant aux amodiations ou louages partiels de concessions, l'administration ne peut les admettre... Les travaux entrepris par des amodiataires, où chacun extrait de son côté pour son propre compte, rompent l'unité de la concession (1) ; ils peuvent compromettre de la façon la plus grave la conservation des gîtes ;... des traités par lesquels un concessionnaire divise sa concession entre plusieurs personnes, substitue à l'intérêt unique qui devait présider à l'exploitation des intérêts divers et souvent contraires entre eux, aliène en les affermant des parties de la mine car les substances minérales ne se reproduisent plus une fois qu'elles ont été extraites ; ces traités sont de véritables partages, sous quelque nom qu'on les désigne ; ils en ont tous les fâcheux résultats. » Et la jurisprudence, trop respectueuse peut-être des avis administratifs, assimile en effet le louage partiel à la vente par lots et au partage visés par la loi du 21 avril 1810 (art. 7) exigeant pour ces différents cas l'autorisation gouvernementale. Et cette assimilation avec la vente a même été faite à un autre point de vue qui a une conséquence fiscale des plus intéressantes pour l'Etat ; il a été jugé que, les substances minérales n'étant pas susceptibles de se reproduire, le contrat par lequel le concessionnaire cède à un tiers le droit d'exploiter sa mine, en tout ou partie, pendant un temps plus ou moins long, n'était pas en réalité un contrat de bail mais un contrat de vente ; on vend le minerai à extraire pendant tant d'années, c'est une

(1) « L'unité de la concession, dit cette même circulaire du 29 décembre 1838, est la condition première du bon aménagement des substances minérales ; on peut dire qu'elle forme véritablement la base de la Législation des Mines. Les mines que la terre renferme doivent être exploitées avec ensemble... »

vente mobilière, le droit à percevoir sur cette opération ne sera donc pas le droit de bail (0 fr. 25 0/0), mais bien le droit applicable aux ventes de meubles (2 fr. 50 0/0).

Enfin, pour terminer l'étude du droit de propriété conféré au concessionnaire, une dernière question nous reste à envisager rapidement : celle de la réunion de concessions. A cet égard l'art. 31 de la loi du 21 avril 1810 posait la règle suivante : « Plusieurs concessions pourront être
« réunies entre les mains du même concessionnaire, soit
« comme individu, soit comme représentant une compa-
« gnie, mais à la charge de tenir en activité l'exploitation
« de chaque concession. »

Cette formule, large et claire, donnait évidemment le droit à un concessionnaire de se rendre acquéreur d'une autre concession, comme aussi à l'Etat de concéder plusieurs mines à une même personne ; c'était l'application pure et simple du droit commun. Ce libéralisme a paru dangereux à l'Etat : un décret du 23 octobre 1852 a édicté la défense « à tout concessionnaire de mine, de quelque nature
« qu'elle soit, de réunir sa ou ses concessions à d'autres
« concessions de même nature, par association ou acquisi-
« tion ou de toute autre manière, sans l'autorisation du
« Gouvernement » (art. 1) ; et l'art. 2 du décret prévoyait comme sanction le retrait des concessions, sans préjudice des poursuites que les concessionnaires des mines réunies pourraient avoir encourues en vertu des art. 414 et 419 du Code pénal. Ce décret, rendu sous prétexte que des réunions de concessions sont de nature dans certains cas « à
« porter un grave préjudice aux intérêts du commerce et
« de l'industrie », n'en est pas moins, à notre avis, d'une illégalité notoire ; il nous paraît, en effet, formellement contraire au texte de l'art. 31 de la loi du 21 avril 1810, et n'a, en conséquence, aucun caractère obligatoire pour les citoyens qui doivent pouvoir attaquer un décret portant

retrait de concession par application de cette décision du 23 octobre 1852.

§ II. — *Au profit de l'Etat, l'acte de concession crée certains droits de nature différente.*

Nous venons de voir quels sont les effets de l'acte de concession au profit du concessionnaire, quels sont les droits qu'il établit et que l'Etat est par suite dans l'obligation de respecter. Il nous faut maintenant examiner en sens inverse les effets de ce même acte de concession au profit de l'Etat ; c'est l'autre côté de la question que nous aurons ainsi examinée sous les deux faces qui nous intéressent, étant donné notre sujet ; les deux points de vue se complètent l'un l'autre.

Les droits de l'Etat vis-à-vis du concessionnaire peuvent se ranger sous trois rubriques différentes :

- 1° Droit à certaines redevances ;
- 2° Droit de contrôle quant à l'exploitation même de la mine ;
- 3° Droit de surveillance quant à la sécurité et à l'hygiène du personnel occupé dans les exploitations.

Nous n'examinerons point ce dernier point de vue, il dépasse le cadre de notre étude qui n'est pas de législation ouvrière.

Section 1^{re}. — *Redevances dues à l'Etat par le concessionnaire.*

Les redevances dues à l'Etat par le concessionnaire, sont dues, soit par application des lois sur les mines, et sont par suite spéciales aux concessionnaires de mines, soit par application de textes divers plus généraux. Dans la première de ces deux catégories, nous devons ranger : 1° une

redevance fixe ; 2° une redevance proportionnelle au rendement de la mine (1). Comme rentrant dans la seconde, nous citerons : 1° l'impôt foncier ; 2° la taxe 3 0/0 sur le revenu des valeurs mobilières. Nous mentionnerons ensuite diverses taxes que les concessionnaires peuvent être amenés à payer, non point à l'Etat, mais aux communes (droits d'octroi, subventions pour dégradations extraordinaires causées aux chemins). Enfin nous nous demanderons si les concessionnaires ont à payer l'impôt de la patente, la taxe qui frappe les biens de mainmorte, la taxe des poids et des mesures (1).

Examinons donc successivement ces différentes questions :

A. — *Redevance fixe* (2).

Le principe d'une redevance fixe à payer à l'Etat par le concessionnaire de toute mine a été posé dès 1810 par l'art. 33 et l'art. suivant fixe la quotité de cette redevance. « La redevance fixe sera annuelle et réglée d'après l'étendue de celle-ci (la mine) : elle sera de 10 francs par kilomètre

(1) Cf. Sur le mode d'établissement de ces taxes, fixe et proportionnelle, la circulaire ministérielle du 5 mai 1899.

(1) Pour être complets, nous ajouterons que les concessionnaires de mines ont une autre charge fiscale à supporter ; aux termes de l'art. 16 de la loi du 8 juillet 1890, les indemnités dues aux délégués à la sécurité des ouvriers mineurs leur sont payées par le trésor, et le montant des sommes, ainsi avancées par l'Etat, est ensuite recouvré sur les exploitants, comme en matière de contributions directes.

(Cf. Circulaires ministérielles du 30 septembre 1890 et du 15 janvier 1891 ainsi que celle du 27 avril 1900).

(2) Nous devons mentionner, uniquement pour mémoire, qu'aux redevances fixe et proportionnelle ont été ajoutés un certain nombre de centimes additionnels.

(Cf. notamment, Lois du 20 juillet 1904 (art. 5), loi du 19 juillet 1905 et loi du 15 juillet 1907 (art. 5).

« carré (3). » Un décret du 6 mai 1811 est venu préciser les détails d'application de la loi du 21 avril 1810 quant à l'assiette des deux redevances établies par l'art. 33.

En ce qui concerne l'assiette de la redevance fixe, le décret du 6 mai 1811 donne, dans ses art. 1 à 15, toute une série de règles à observer, de formalités pratiques à suivre, qui ne présentent que peu d'intérêt au point de vue théorique et sur lesquelles, par suite, nous n'insisterons pas davantage. Peut-être, cependant, serait-on en droit de se demander jusqu'à quel point ce décret a une valeur juridique, étant donné que, sans contrevenir à la loi de 1810, il la complète : il semble qu'il y ait là abus de la part du pouvoir exécutif, empiètement sur le domaine normal du pouvoir législatif (4). Notons que ce décret de 1811 soumet à la taxe fixe, aussi bien les mines concédées que les mines exploitées sans concession régulière ou sans aucune concession ; et cette solution est parfaitement équitable, encore que discutable au point de vue du droit strict.

Cette redevance est dûe, tant qu'existe la propriété minière et une instruction du 29 avril 1838 décide qu'en tout état de cause une mine, même non exploitée, dès qu'elle a été concédée doit rester sur les rôles de la redevance fixe ; que, d'après la loi du 21 avril 1810, et le décret du 6 mai 1811, cette redevance est une charge inhérente à la concession qui doit subsister tant que la concession elle-

(3) On peut noter que cette redevance, dite « fixe », ne l'est pas du tout ; elle est, elle aussi, proportionnelle, mais au lieu de l'être au rendement, elle l'est à l'étendue de la mine. Cependant, pour ne pas contrevenir à une habitude consacrée par l'usage, nous emploierons ces deux expressions de « redevance fixe » et de « redevance proportionnelle ».

(4) Cf. sur cette question : Du Pont « Les Décrets de l'Empire, leur force obligatoire, leur révision » dans la Revue de Législation des Mines publiée par Delecroix (1885, p. 193).

même subsiste (1). Cette solution est exacte en principe, sauf application des idées que nous avons émises au sujet de la renonciation possible de la part d'un concessionnaire. En somme, aucune difficulté bien sérieuse ne se présente au sujet de la redevance fixe et de sa fixation.

B. — *Redevance proportionnelle.*

Il en va tout différemment avec la redevance proportionnelle qui a donné lieu à toute une série de décisions de jurisprudence, notamment d'arrêts du Conseil d'Etat, parfois même peu en harmonie entre eux.

C'est la loi du 21 avril 1810 qui a établi une taxe proportionnelle dans le même art. 33 qui avait déjà posé le principe de la taxe fixe. Art. 33 : « Les propriétaires de mines « sont tenus de payer à l'Etat une redevance fixe et une « redevance proportionnelle au produit de l'extraction » (il s'agit du produit de l'année précédente) ; l'art. 34, alinéa 2, se borne à ajouter que, ainsi que pour la redevance fixe, le paiement de la redevance proportionnelle sera annuel. Et l'art. 35 complète les notions déjà fournies en précisant qu'il s'agit du produit net de la mine et que la taxe ne pourra s'élever au-dessus de 5 0/0 de ce produit.

Voici donc dégagées trois idées essentielles :

- a) La redevance est annuelle ;
- b) Elle ne peut être supérieure à 5 0/0 du produit net ;
- c) Elle est proportionnelle au produit de l'extraction, dit l'art. 33, au produit de la mine, dit l'art. 34, alinéa 2, au produit net de l'exploitation, dit l'art. 37 *in fine*.

Tout d'abord, la redevance est annuelle ; ce qui veut dire : 1° que sa fixation sera faite tous les ans pour une durée de une année ; 2° qu'en conséquence, son paiement

(1) Cf. aussi sur la redevance fixe, la circulaire du 1^{er} septembre 1812 et celle du 19 mai 1813.

doit avoir lieu tous les ans. Chaque année, dans le budget de l'Etat, le montant de la taxe minière proportionnelle est déterminé ; c'est un impôt de quotité, son montant est fixé comme celui des impôts du même genre par l'Etat dans son budget. Son montant est variable, et, pour sa fixation, l'Etat devra tenir compte d'éléments divers, de l'état de ses propres finances, du rendement des autres impôts, des besoins de la nation, de la situation prospère ou non des finances elles-mêmes ; mais en toute occurrence il ne peut dépasser 5 0/0 du produit net. Il faut noter que cette taxe est évidemment la même pour toute mine, quelle que soit sa nature. Une exception existe cependant au profit des concessionnaires de mines de sel ; elle résulte de l'art. 4, alinéa 3 de la loi sur le sel du 17 juin 1840 qui établit que « aucune redevance proportionnelle ne sera exigée au profit de l'Etat ».

Cette taxe est perçue sur le produit net des mines. Une difficulté s'est posée, difficulté tranchée aujourd'hui, tant par l'administration que par la jurisprudence : c'est celle de savoir s'il s'agit bien du produit net comme base de la taxe ou, au contraire, du produit brut. Certains auteurs ont soutenu cette dernière solution en faisant valoir qu'elle est plus simple que la première, et que, d'autre part, elle n'est contraire ni au texte de l'art. 33 qui dit que la redevance sera proportionnée « au produit de l'extraction », ni au texte de l'art. 34 qui parle tout simplement « de produits de la mine » ; et si l'art. 35 dit qu'elle ne pourra jamais s'élever au-dessus de 5 0/0 du produit net, il a tout simplement pour but, nous dit-on, de fixer un maximum à notre taxe et non une base. Répondons que, malgré sa prétention de simplicité, cette interprétation est en réalité aussi compliquée que la première, puisqu'elle exige à la fois, comme elle, l'établissement du produit brut et du produit net ; qu'il y a tout lieu de croire que le législateur a pris dans les art. 33, 34

et 35 le mot « produit », qu'il emploie trois fois, dans le même sens, qu'entend notre interprétation, presque unanimement admise aujourd'hui, mérite d'être adoptée comme étant plus favorable aux intérêts des concessionnaires.

La première détermination à faire est celle du produit brut de la mine. Mais, immédiatement : nouvelle difficulté, dont l'administration ne paraît pas pouvoir sortir facilement, puisqu'elle a adopté successivement différents systèmes, qu'elle a admis une solution, repoussée plus tard et reprise ensuite. Il faut reconnaître qu'il est difficile de savoir ce qu'a voulu à cet égard le législateur de 1810 qui, au surplus, ne s'était peut-être pas posé la question : Pour le calcul du produit brut de la mine, faut-il tenir compte des quantités extraites, ou simplement des quantités vendues ? Il semble qu'il est préférable pour le concessionnaire d'être imposé sur les quantités vendues qui entraînent pour lui des rentrées de fonds, plutôt que sur la quantité extraite qu'il peut ne pas trouver à vendre de suite. L'Administration commença par tenir compte de la quantité extraite, c'est ce qui résulte d'une circulaire du 12 avril 1849, et d'une circulaire du 1^{er} décembre 1850. Mais ce système fut défavorablement accueilli par les concessionnaires et provoqua leurs plaintes ; ces plaintes furent telles qu'une circulaire du 6 décembre 1860, prenant en considération les raisons invoquées, décida qu'à l'avenir le produit brut s'établirait non plus d'après les quantités extraites dans l'année, mais bien d'après les quantités vendues. Malheureusement cette pratique légitime et libérale ne fut pas suivie longtemps, et, par deux circulaires des 7 février 1877 et 1^{er} juillet 1877, il fut décidé qu'il y avait lieu de revenir aux règles en vigueur jusqu'en 1860. Ces règles, encore suivies de nos jours, le sont, à notre avis, illégalement ; le législateur ne s'étant pas expressément prononcé sur cette question, et sa pensée ne pouvant pas être aperçue, on doit,

croyons-nous, adopter la solution la plus conforme aux intérêts du concessionnaire, étant donné surtout que nous sommes en matière fiscale où une interprétation stricte est de rigueur. Mais il ne faut pas espérer une modification dans la jurisprudence que nous critiquons, puisqu'aussi bien elle est conforme aux intérêts du Trésor.

Le produit brut, ainsi déterminé dans sa quantité, doit être évalué ; et c'est ici qu'une nouvelle incertitude, de nouvelles hésitations se sont montrées de la part de l'Administration dont le souci constant, sinon unique, paraît de remplir le plus possible les caisses de l'Etat : à quel moment se placer pour déterminer la valeur du minerai extrait ou vendu ? Il est certain que si on tient compte de la valeur du minerai sur le carreau de la mine, on tablera sur une somme qui sera, le plus souvent, inférieure de beaucoup à celle que l'on obtiendra en se basant sur les prix dans les lieux mêmes où les ventes ont pu s'opérer. De même que pour la question précédente, l'Administration, d'abord libérale, est par la suite devenue rigoureuse. La circulaire du 12 avril 1849 donnait la règle suivante : la valeur du produit brut doit être déterminée, soit d'après le prix de vente de la substance minérale sur le carreau de la mine, soit d'après l'estimation qui en est faite, eu égard à certains renseignements comparatifs, lorsque la substance minérale n'est pas vendue. Mais la circulaire du 6 décembre 1860 a admis que l'on prendrait dorénavant pour calculer le produit brut, non pas exclusivement les prix sur le carreau de la mine, mais les prix sur les lieux mêmes où les ventes se sont opérées, sauf toutefois le cas où il s'agissait de ventes à l'étranger ; comme dans ce dernier cas il serait impossible de contrôler le prix de la vente, on devra nécessairement s'en référer au prix sur le carreau. Même si on admet cette solution administrative, on devra nécessairement défalquer du montant du prix de vente l'augmentation

provoquée par les frais de transport soit par terre, soit par eau, comme aussi le montant des escomptes sur factures que le concessionnaire peut avoir consenties à certains acheteurs (Cf. en ce sens : Cons. d'Etat, 26 février 1898, *Annales des Mines*, 1899, p. 589). Voici donc le produit brut fixé, tant dans sa base que dans son montant.

Pour arriver à la détermination du produit net, il y a lieu de défalquer les dépenses faites par le concessionnaire, et, sur ce point, nous allons assister à toujours des incertitudes, des hésitations, des variations toujours préjudiciables sans aucun doute, aux intérêts pécuniaires du concessionnaire qui a besoin de savoir d'avance, et d'une manière très nette, très précise, quels impôts il aura à payer. Cette déduction n'est pas prévue d'une manière expresse par la loi de 1810, qui se borne à dire que la redevance proportionnée aux produits de l'extraction ne saurait dépasser 5 0/0 du produit net, mais ne nous indique pas à quel critérium il faut se référer pour avoir la balance nécessaire et ne nous donne aucune énumération, même énonciatrice, des dépenses qu'il faut admettre. Il appartient donc au juge compétent de trancher les difficultés qui peuvent s'élever dans chaque cas particulier. Mais ne serait-il pas possible de trouver une formule idéale pour nous guider dans les hypothèses quelque peu délicates ? Ne pourrait-on pas dégager de la jurisprudence et de la pratique administrative une théorie acceptable ? C'est ce que nous allons examiner.

La loi du 21 avril 1810 ayant été muette sur la question qui nous occupe, et le décret du 6 mai 1811, relatif cependant « à l'assiette des redevances fixe et proportionnelle sur les mines », ne s'étant même pas posé le problème, il a bien fallu, en présence de difficultés pratiques incessantes, que l'Administration exposât sa manière de voir. Elle le fit pour la première fois dans une circulaire du 26 mai 1812 qui,

s'en tenant à une interprétation littérale et rigoureuse des textes (l'art. 33 de la loi de 1810 parlait « du produit de l'extraction »), n'admettait comme dépenses que celles résultant strictement de l'exploitation même, de l'extraction proprement dite. Cette interprétation était véritablement inadmissible, car beaucoup de dépenses, nécessitées cependant par l'exploitation de la mine ne sont pas des dépenses d'extraction. En fait, la circulaire de 1812 ne fut pas sérieusement appliquée, et l'Administration crut devoir intervenir de nouveau, et donner cette fois une énumération des dépenses à admettre, au lieu de se borner à poser un principe général : c'est ce qu'elle fit par la circulaire du 12 avril 1849. Cette circulaire établit comme principe qu'on ne doit défalquer de la valeur du produit brut, pour la fixation du revenu net imposable, que les dépenses relatives à l'exploitation proprement dite ; et que chacune d'elles doit être évaluée selon son coût réel, c'est-à-dire suivant le chiffre auquel elle s'élève sur l'établissement, et la circulaire donne alors la liste des dépenses à défalquer :

1° Salaires d'ouvriers. Ce premier terme de l'énumération ne pouvait faire de difficultés ; cette dépense est la principale. Et s'il y a eu à ce sujet quelques décisions, elles ne présentent pas un bien grand intérêt théorique, tranchant seulement dans des hypothèses particulières la question de savoir si telle ou telle allocation fournie aux ouvriers, soit directement, soit indirectement, devait ou non être considérée comme constituant un salaire supplémentaire (Cf. D. 58. 3. 22, D. 75. 3. 1 et D. 81. 3. 58).

2° Achat et entretien de chevaux servant à l'exploitation.

3° Entretien de tous les travaux souterrains de la mine, puits, galeries et autres ouvrages d'art.

4° Mise en action et entretien des moteurs, machines et appareils (machines d'extraction, appareils pour la descente

et la remonte des ouvriers, machines d'épuisement, appareils d'aérage).

5° Entretien des bâtiments d'exploitation.

6° Entretien et renouvellement de l'outillage proprement dit.

7° Entretien de voies de communication (routes, chemins de fer...), soit entre les différents centres d'exploitation de la mine, soit entre les centres d'exploitation et les lieux où s'opère la vente des produits lorsque ces voies de communication font partie intégrante de la mine.

8° Premier établissement de puits, galeries et autres ouvrages d'art.

9° Premier établissement de machines, appareils et moteurs.

10° Premier établissement de bâtiments d'exploitation.

11° Premier établissement de voies de communication dont il est question ci-dessus.

12° Frais de bureau qui ont lieu au siège de l'exploitation, mais en les réduisant à ceux qui sont strictement nécessaires pour la marche de l'entreprise.

Cette énumération ayant été considérée comme insuffisamment précise sur certains points, et cette imprécision ayant donné lieu à quelques inégalités dans la perception de l'impôt entre les exploitants de mines sur les différents points du territoire, une nouvelle circulaire intervint le 1^{er} décembre 1850 pour « faire cesser un aussi grave inconvénient. » Elle décidait notamment que les frais de direction et les frais généraux rentreraient dans la catégorie 12^e (frais de bureau) et que le prix des acquisitions de terrains devait être compté comme implicitement compris dans les catégories 8^e, 9^e et 10^e, ci-dessus suivant qu'il s'agissait de puits ou galeries, de machines, de bâtiments d'exploitation ou de voies de communication, mais sous la condition

qu'il serait justifié de l'appropriation de ces terrains auxdites destinations.

Malgré ces atténuations, la pratique administrative était toujours beaucoup trop rigoureuse, provoquant de nombreuses plaintes de la part des exploitants. Enfin la circulaire du 20 décembre 1860 vint leur donner satisfaction, en partie du moins, en ordonnant pour l'avenir la défalcation du produit brut de certaines dépenses précédemment considérées comme n'étant pas des dépenses d'exploitation, quoique néanmoins obligatoires pour un concessionnaire. Cette doctrine libérale, saine, et tenant compte des faits et des besoins de l'exploitation, est la seule vraie : le produit net n'est, en effet, obtenu que déduction faite des dépenses nécessaires, obligatoires pour tout concessionnaire exploitant. Nous verrons que malheureusement ce libéralisme n'a pas été maintenu, et qu'en 1877 l'Administration est revenue à sa chère et rigoureuse interprétation. Mais il appartient aux tribunaux de ne tenir aucun compte de ces modifications ministérielles, qui n'ont aucune force obligatoire pour le juge, et d'appliquer la loi sagement, en considérant comme dépenses à déduire les différentes dépenses ci-après prévues par la circulaire du 6 décembre 1860 :

L'établissement ou l'entretien, par les concessionnaires, des voies de communication destinées à faciliter des débouchés aux exploitations (même quand elles ne feront pas partie intégrante de la mine) ; les subventions pour les chemins vicinaux (le Conseil d'Etat ne les admettait pas en déduction du produit brut) ; les frais de transport, d'entrepôt, encore bien que le lieu où s'opérera la vente ne soit pas relié à la mine par des voies qui en dépendent immédiatement (la jurisprudence du Conseil d'Etat était antérieurement contraire) ; les pertes de place, les frais de voyage ; les secours accordés aux ouvriers infirmes ou à leurs familles, soit qu'il s'agisse ou non de secours fournis à raison d'acci-

dents arrivés dans les travaux (jurisprudence antérieure du Conseil d'État également contraire, il faut noter que l'accident qui motive le secours doit être survenu « dans les travaux » de la mine); les rémunérations accordées en certaines occasions aux mineurs, par exemple à l'occasion d'une fête ; les frais des écoles destinées aux enfants des mineurs (il a été jugé qu'on devait comprendre dans cette rubrique les frais d'acquisition des terrains pour ces écoles, et même les sommes dépensées pour la construction d'une chapelle attenante à une de ces écoles) ; enfin les indemnités tréfoncières, soit en argent, soit en nature, que les actes de concession mettent à la charge des concessionnaires au profit des propriétaires de la surface en vertu des art. 6 et 42 de la loi du 21 avril 1810.

En 1877, par deux circulaires en date des 7 février et 1^{er} juillet, l'administration revint, au moins en partie, au système qu'elle avait abrogé en 1860, et c'est ainsi qu'elle exclut de la déduction du produit brut : 1° les frais d'établissement ou d'entretien par les concessionnaires des voies de communication propres à faciliter des débouchés aux exploitations, lorsqu'elles ne feront pas partie intégrante de la mine, c'est-à-dire lorsqu'elles n'appartiendront pas au concessionnaire ou n'auront pas été établies à ses frais ; 2° les subventions pour les chemins vicinaux ; 3° les frais de transport, d'entrepôt ou de vente lorsque le lieu où s'opérera la vente n'est pas relié à la mine par des voies qui en dépendent immédiatement ; 4° les pertes de place, les frais de voyage ; 5° les primes d'assurance (il y a lieu de faire aujourd'hui une exception, pour les primes d'assurances contre les accidents, admise par une circulaire du 29 mars 1889) ; 6° les frais de procès (à noter que la circulaire du 1^{er} juin 1895 admet en dépense les frais de procès se rattachant directement à l'exploitation ou à l'entretien de la mine) ; 7° les frais de jetons de présence des conseils d'ad-

ministration. En ce qui concerne la rétribution du Conseil d'administration, la jurisprudence du Conseil d'Etat ne tient pas compte de la circulaire ministérielle et admet que le montant de cette rétribution doit être déduit, au moins pour partie, du produit brut (Cf. notamment arrêts du 26 février 1898 et du 25 mars 1899).

Pour permettre l'établissement de la taxe proportionnelle, le décret du 6 mai 1811 a, dans son titre II, formulé toute une série de règles qui se réduisent, en somme, aux suivantes : à la suite d'une déclaration que chaque concessionnaire devra adresser le 1^{er} mai au préfet, un comité, dit « de proposition », se réunira avant le 15 mai pour examiner la déclaration de produit net faite par le concessionnaire, et, s'il la juge inexacte, proposer une nouvelle évaluation. Ce comité est composé de l'ingénieur des mines du département, du maire de la commune sur laquelle s'étend la concession et de deux répartiteurs communaux. La proposition ainsi faite est transmise à un nouveau comité, dit « d'évaluation », composé du préfet, de deux membres du Conseil général nommés par le préfet, de l'ingénieur des mines, du directeur des contributions directes, et de deux des principaux propriétaires des mines. Les rôles sont ensuite arrêtés et rendus exécutoires par le Préfet (1), comme en matière de contributions directes ; et si le concessionnaire conteste l'exactitude de l'évaluation ainsi faite, il conserve un recours devant le Conseil de Préfecture, au 1^{er} degré, devant le Conseil d'Etat, au 2^e degré.

Cette organisation a été modifiée par le décret du 8 septembre 1899 qui a supprimé purement et simplement les comités de proposition (Cf. sur ce décret la circulaire du 25 septembre 1899).

(1) Décret du 11 février 1874 et Circulaire du 28 février 1874.

Dans le but d'éviter des ennuis au concessionnaire et des contestations possibles, les exploitants ont la faculté de contracter un abonnement qui constitue une sorte de transaction entre le fisc et les contribuables, comme le dit justement la circulaire du 25 mai 1811. D'après le décret du 30 juin 1860, l'abonnement doit se régler en prenant pour base le produit net moyen des deux années antérieures; mais, selon une règle dont le principe est fort discutable, on reconnaît à l'Administration le droit de refuser cette faculté d'abonnement au concessionnaire qui en fait la demande au Préfet; le refus est prononcé par le ministre des Travaux publics.

Aux termes de l'art. 2 du décret du 11 février 1874, les abonnements sont approuvés par le préfet, sur l'avis de l'ingénieur des mines, du directeur des contributions directes, et du Conseil d'évaluation, quand le taux de l'abonnement ne dépasse pas 1.000 francs. En cas de désaccord entre le comité d'évaluation et l'ingénieur des mines, ou le directeur des contributions directes, il en est déferé au ministre des Travaux publics. De 1.000 fr. à 3.000 fr., l'abonnement doit être autorisé par le ministre des Travaux publics; au-dessus de 3.000 fr., l'autorisation doit être donnée par décret rendu en Conseil d'Etat.

Notons enfin que l'abonnement ne peut être concédé pour une durée supérieure à cinq années.

C. — *Impôt foncier.*

Ce n'est ici que l'application du droit commun, tout concessionnaire de mine doit supporter l'impôt foncier établi sur les propriétés immobilières qu'il peut avoir en dehors de la mine elle-même, notamment les bâtiments. Et la jurisprudence décide que cet impôt sur les bâtiments est dû même lorsque ces bâtiments servent à l'exploitation de la mine. Peut-être cette solution est-elle un peu rigoureuse; les bâtiments servant à l'exploitation auraient pu, semble-

t-il, être considérés comme faisant partie intégrante de la mine, puisqu'ils n'existeraient pas sans elle et qu'ils contribuent à la production qui a donné lieu déjà à la perception de la taxe proportionnelle étudiée précédemment. Le paiement des redevances, fixe et proportionnelle, devrait avoir pour effet de soustraire au paiement de l'impôt foncier tout immeuble dépendant de la mine et participant à l'exploitation. Souhaitons que la jurisprudence adopte cette opinion libérale.

D. — Taxe de 3 0/0 sur le revenu des valeurs mobilières.

Cette taxe soulève, en notre matière, une question particulière, spéciale aux sociétés de mines. On sait que la loi du 29 juin 1872 a établi, dans son art. 1^{er}, un impôt de 3 0/0 : 1° sur les intérêts, dividendes, revenus et tous autres produits des actions de toute nature des sociétés, compagnies ou entreprises quelconques, financières, industrielles, commerciales ou civiles, quelle que soit l'époque de leur création ; 2° Sur les intérêts, produits et bénéfices annuels des parts d'intérêt et commandites dans les compagnies, sociétés et entreprises dont le capital n'est pas divisé en actions. Notons immédiatement, pour fixer le sens de la loi de 1872, que le législateur a voulu soumettre à un impôt les revenus et valeurs mobilières qui se trouvaient jusque-là soustraits à tout impôt. Or, en notre matière, nous venons de voir que les concessionnaires de mines, sociétés ou simples particuliers, sont déjà soumis à un impôt de 5 0/0 sur le revenu exact de l'exploitation ; si on ajoute un impôt de 3 0/0 sur le revenu lorsque l'exploitation sera faite par une société, il est permis de soutenir que, sinon en droit strict du moins en équité, il y a double emploi, un double impôt à raison du même fait. Quoiqu'il en soit de cette raison théorique, la jurisprudence soumet à la taxe de 3 0/0 les sociétés de mines, sans qu'il y ait lieu de distinguer, étant donnée la généralité des termes employés,

suivant que la société est par intérêts ou par actions, ni suivant sa forme civile ou commerciale. Mais encore faut-il qu'il y ait société légalement constituée, ayant une personnalité juridique distincte de la personnalité des membres qui composent la société, et, nous référant à des explications antérieurement fournies (voir *supra*), nous ne saurions admettre que la taxe de 3 0/0, établie en 1872, soit applicable au cas d'exploitation minière par plusieurs personnes non unies entre elles par un contrat de Société légalement formé.

E. — *Droits d'octroi.*

Il y a lieu ici encore d'appliquer purement et simplement le droit commun : aucune difficulté théorique ne semble pouvoir se présenter en cette matière : il est certain que les concessionnaires des mines sont, le cas échéant, soumis aux droits d'octroi, tout comme un particulier quelconque. Il ne peut y avoir que des incertitudes d'ordre pratique sur le sens de tel ou tel terme de l'énumération des matières soumises au droit d'octroi : nous n'avons donc point à y insister.

F. — *Subventions des chemins vicinaux.*

L'établissement de ces subventions, payées aux communes, résulte de la loi du 21 mai 1836 qui, dans son art. 14 vise expressément les concessionnaires de mines : elles servent à la réparation des chemins vicinaux dégradés par les transports de la mine. A leur propos, une difficulté s'est posée : le concessionnaire est-il passible de la taxe établie en 1836, lorsque la vente de ses produits a lieu sur le carreau de la mine, et que la dégradation est par suite commise par le transport effectué par l'acheteur ou pour son compte ? La négative semble, en toute logique, devoir être admise : comment vouloir faire supporter au concessionnaire les conséquences fâcheuses d'un transport qui n'est pas son fait, étant donné en outre que le minerai transporté

ne lui appartient plus ? C'est absolument inadmissible. La responsabilité existerait d'ailleurs entière au cas où la vente, n'ayant pas lieu sur le carreau de la mine, le transport serait effectué par le concessionnaire lui-même.

G. — Patente.

Les concessionnaires des mines sont soustraits, en leur qualité de concessionnaires, à l'impôt de la patente ; c'est la règle posée par l'art. 32 de la loi du 21 avril 1810 (« l'exploitation des mines n'est pas considérée comme un commerce et n'est pas sujette à patente »), et renouvelée par l'art. 13 4^e de la loi du 25 avril 1844 sur les patentes, qui dispense de cet impôt : « Les concessionnaires de mines pour le seul fait de l'extraction et de la vente des matières par eux extraites ». Ces dispositions, nettes et claires, ne donnent point lieu à contestation (1). Nous devons seulement noter qu'une circulaire du 22 juillet 1880 a décidé, conformément à un arrêt du Conseil d'Etat du 7 mai 1880, que la conversion par un concessionnaire de mine de houille de ses charbons en coke ou de ses menus charbons en agglom-

(1) Un projet de loi sur l'Institution des Concessions de Mines, déposé le 5 novembre 1901 à la Chambre des Députés, modifiait, en partie au moins, l'art. 32 de la loi de 1810, en établissant (art. 4) que « sont réputés actes de commerce, les actes faits par un exploitant de mine pour la vente et le transport de ses produits et pour l'achat des matières nécessaires à l'exploitation ». Et M. Georges Berry dans le rapport qu'il fit au nom de la Commission du Travail, s'exprimait ainsi : « Cette disposition (celle de l'art. 32 de la loi de 1810), ne s'explique plus aujourd'hui : que l'on maintienne dans la catégorie des actes civils les rapports des exploitants de mines avec les propriétaires de la surface, c'est à la rigueur admissible ; mais au moins, en ce qui concerne la vente et le transport des produits des mines et l'achat de leurs approvisionnements, il est difficile, avec les caractères de fait de l'Industrie des Mines, de distinguer celles-ci des autres industries commerciales ».

Un projet de loi récent du 17 novembre 1908, réunit cependant dans un même article 38 deux formules peut-être quelque peu contradictoires, celle de l'art. 32 de la loi du 21 avril 1810, et celle de l'art. 4 du projet sus-indiqué du 5 novembre 1901.

mérés, constitue une industrie distincte de l'exploitation et devant être assujettie à la patente. Cette solution nous paraît exacte en droit et conforme aux textes législatifs en vigueur, notamment à la loi du 15 juillet 1880 dont l'article 17 § 3, porte que « les concessionnaires de mines ne sont « pas assujettis à la patente pour le seul fait de l'extraction et de la vente des matières par eux extraites, « l'exemption ne pouvant en aucun cas être étendue à la « transformation des matières extraites. »

H. — Taxe des biens de mainmorte.

Cette taxe ne saurait frapper les propriétés minières que dans le cas où elles appartiennent à des sociétés constituées sous la forme anonyme ; ceci résulte des termes mêmes de la loi du 20 février 1849 qui ne parle, comme sociétés devant supporter la taxe, que des sociétés anonymes. Constituée sous une autre forme, la société minière échappera au paiement de cet impôt calculé à raison de 0 62 centimes et demi pour franc du capital de la contribution foncière. On ne saurait, d'autre part, considérer la mine comme rentrant dans la catégorie d'établissements publics visés aussi par l'art. 1 de la loi du 20 février 1849 ; plusieurs arrêts du Conseil d'Etat ont d'ailleurs été rendus dans ce sens.

I. — Taxe des Poids et Mesures.

Enfin la taxe, due pour la vérification des poids et mesures, n'est pas due par les exploitants de mines par cette raison bien simple et évidente que les concessionnaires de mines ne sont pas compris dans l'énumération donnée par l'ordonnance du 17 avril 1839, rendue en exécution de la loi du 4 juillet 1837, qui a établi la taxe des poids et mesures.

Section 2°. — Droit de contrôle de l'Etat.

Nous n'examinerons ici, très rapidement d'ailleurs, que

le droit de surveillance conféré à l'Etat et dont le principe se trouve contenu dans la loi du 21 avril 1810 (art. 47 et suiv.). C'est ici que s'est manifestée surtout la tendance de l'Etat à intervenir pour limiter, chaque jour davantage, le droit de propriété du concessionnaire, contrevenant ainsi à l'esprit du législateur de 1810. Nous avons ainsi à étudier successivement, d'abord le droit de surveillance et de contrôle, tel qu'organisé par la loi de 1810 et ensuite les modifications et aggravations réalisées par des réformes postérieures (loi du 27 avril 1838) : nous dirons enfin un mot du décret du 3 janvier 1813.

A. — La loi du 21 avril 1810 avait consacré plusieurs articles à la question de la surveillance sur les mines par l'administration ; mais il ne semble pas, à vrai dire, qu'il y ait eu, dans cette surveillance, empiètement véritable sur le droit de propriété du concessionnaire ; elle avait pour but : « la conservation des édifices et la sûreté du sol », c'est une « surveillance de police ». Il ne s'agit nullement de restreindre les droits du concessionnaire, quant aux travaux qu'il veut effectuer, ni au mode d'exploitation qu'il désire employer ; à cet égard, il est maître chez lui. L'action de l'Administration sur les mines se trouve « réduite aux plus simples termes et enfermée dans le strict besoin de la Société ». Napoléon n'avait-il pas dit : « C'est un grand défaut pour un Gouvernement de vouloir être trop père, il ruine et la liberté et la propriété. » L'Administration devra se borner, comme disait M. de Girardin, « à offrir les résultats de l'expérience et les conseils de la sagesse ». Et c'est ainsi que, aux termes de l'art. 48 de la loi de 1810, les ingénieurs des mines ont le droit, sinon le devoir, d'observer la manière dont l'exploitation sera faite, soit pour éclairer le propriétaire sur ses inconvénients ou son amélioration possible, soit pour avertir l'Administration des vices, abus ou dan-

gers qui s'y trouveraient (cf. Instruction du 3 août 1810. A. § 13). Cette faculté reconnue aux ingénieurs entraînait comme conséquence nécessaire le droit de pénétrer dans la mine, pour y faire les vérifications et examens dont la loi les chargeait ; c'était surtout dans l'intérêt de l'exploitant lui-même. Mais la fin de l'art. 48 faisait prévoir une nouvelle mission des ingénieurs des mines : « avertir l'Administration des vices, abus ou dangers qui « s'y trouveraient » ; cette formule impliquait nécessairement pour l'Administration la faculté d'intervenir lorsqu'un vice, un abus ou un danger lui serait signalé. Et de fait, l'art. 50 apportant une précision d'ailleurs jugée plus tard insuffisante, disait que « si l'exploitation compromet la sûreté publique, la conservation des puits, la solidité des « travaux, la sûreté des ouvriers mineurs ou des habitations « de la surface, il y sera pourvu par le préfet, ainsi qu'il « est pratiqué en matière de fraude, voirie, et selon les « lois. » Cette disposition n'ayant pas semblé suffisamment claire, une ordonnance du 26 mars 1843, commentée par une circulaire du 10 mai 1843, vint préciser les droits du préfet : sur le rapport de l'ingénieur des mines, le préfet, après avoir entendu le concessionnaire, ordonnera tous travaux utiles ; et si le concessionnaire, sur la notification qui lui sera faite de l'arrêté du préfet, n'obtempère pas à cet arrêté, il y sera pourvu d'office à ses frais et par les soins des ingénieurs des mines ; l'avance de ces frais sera faite par l'administration et le recouvrement opéré, suivant un décret du 27 mai 1854, par les percepteurs des contributions. Le droit d'intervention de l'Administration fut augmenté par la loi du 27 juillet 1880 et par un décret en date du 25 septembre 1882, en ce sens qu'il fut reconnu, dans des hypothèses nouvelles, non prévues par l'art. 50 de la loi de 1810 ; on visait même le cas où les travaux d'exploitation seraient de nature à compromettre la conserva-

tion des voies de communication, celle des eaux minérales, l'usage des sources qui alimentent les villes, villages, hameaux et établissements publics ; de plus, on visait même les travaux de recherches (cf. circulaire du 5 octobre 1882). Mais ces énumérations données par les lois de 1810 et de 1880 et par le décret de 1882, sont sans aucun doute limitatives ; le préfet ne pourrait pas intervenir pour ordonner dans une hypothèse autre que celles prévues.

La loi de 1810 prévoyait une autre intervention, et sous une autre forme, de l'Etat, dans une hypothèse également différente : il s'agit du cas où l'exploitation viendrait à être restreinte ou suspendue « de manière à inquiéter la « sûreté publique ou les besoins des consommateurs » : c'est au ministre des Travaux Publics qu'il appartient alors d'intervenir. On est en droit de douter de l'utilité pareille décision : la sûreté publique est un mot trop imprécis pour qu'il soit possible de l'employer comme argument, chacun pouvant, suivant ses tendances personnelles, lui donner un sens très large ou très restreint (1). Quant aux besoins des consommateurs, constituent-ils une raison bien suffisante en la matière ? et ne voit-on pas que, si l'on devait tenir compte des besoins de la consommation, on en arriverait à une limitation arbitraire des droits de tout propriétaire quelconque ?

La loi de 1810 ne précisait pas les conditions dans lesquelles le ministre interviendrait, ce n'est que plus tard que la loi du 27 avril 1838 a indiqué dans son art. 10 que la sanction des dispositions de l'art. 49 de la loi de 1810 était le retrait pur et simple de la concession : nous aurons, dans notre chapitre IV, l'occasion de retrouver cette question que nous nous contentons d'indiquer ici.

(1) Dans une circulaire ministérielle du 15 juin 1877, l'administration elle-même fait remarquer « combien la rédaction de cet art. 49 est vague ».

B. — La loi du 27 avril 1838 « relative à l'assèchement et à l'exploitation des mines », crée de nouveaux droits pour l'Administration, vis-à-vis des concessionnaires des mines : « Lorsque plusieurs mines, situées dans des concessions différentes, seront atteintes ou menacées d'une inondation commune qui sera de nature à compromettre leur existence, la sûreté publique ou les besoins des consommateurs ». Observons qu'il ne s'agit plus seulement ici de « sûreté publique » ou des « besoins des consommateurs », comme motifs d'intervention du gouvernement ; cette intervention peut se produire lorsqu'il y aura lieu simplement d'assurer l'existence de la mine, alors même que la disparition de la mine ne serait pas de nature à compromettre « la sûreté publique ou les besoins des consommateurs ». On protège le concessionnaire malgré lui ; n'est-ce pas légèrement exagéré ? Du moment que le concessionnaire est propriétaire de sa mine, tout comme un propriétaire l'est de son champ, il doit être libre de l'exploiter comme bon lui semble, de ne pas l'exploiter du tout si cela lui convient, de la laisser inonder si tel est son plaisir. Il est certain que des mesures comme celle édictée par la loi de 1838 constituent des atteintes au principe de la propriété minière, atteintes graves et dont la légitimité est loin d'être démontrée.

Quoiqu'il en soit, dans les trois cas prévus par la loi de 1838 dans son art. 1^{er}, le gouvernement pourra obliger les concessionnaires de ces mines, atteintes ou menacées d'inondation, à exécuter en commun et à leurs frais les travaux nécessaires, soit pour assécher tout ou partie des mines inondées, soit pour arrêter les progrès de l'inondation. Et la loi de 1838 prévoit même la formation d'un syndicat, composé de 3 ou 5 membres, pour la gestion des intérêts communs aux différents concessionnaires : en cas de non paiement par le concessionnaire des travaux ordon-

nés par l'Administration ou le syndicat, le retrait de la concession pourra être prononcé par le chef de l'Etat, après avis du Conseil d'Etat. •

C. — Le décret du 3 janvier 1813, sur lequel nous n'avons pas à insister, a pour but de prévenir les accidents qui sont de nature à se produire dans les mines. Il indique, à cet effet, toute une série de mesures auxquelles les concessionnaires devront se conformer et que les ingénieurs sont tenus de faire observer. En cas de danger imminent, constaté par un rapport de l'ingénieur, le préfet prescrira des dispositions convenables, immédiatement exécutées aux frais du concessionnaire. Le décret du 3 janvier 1813 a été suivi d'une circulaire aux préfets, du 17 février 1813, et destinée à en préciser les conditions d'application.

CHAPITRE III

Des Recours contre l'Acte de Concession.

Après avoir étudié l'acte de concession en lui-même et les effets qu'il produit dans les rapports entre le concessionnaire et l'Etat, nous avons à nous demander si des recours sont possibles contre cet acte, dans quelles circonstances et devant quels juges. Nous n'avons à examiner cette question qu'au point de vue des relations très spéciales du concessionnaire avec l'Administration, et, par suite, nous n'envisagerons pas le recours que pourraient être amenés à intenter, soit le propriétaire de la surface, soit l'inventeur.

Une notion importante est la suivante : étant donnés les termes, tant de la loi de 1810 que des lois postérieures, l'Etat est parfaitement libre d'accorder la concession à qui bon lui semble, de la refuser s'il estime que le demandeur en concession n'a pas les aptitudes suffisantes ou les capitaux nécessaires pour mener à bien l'exploitation visée ; comme aussi, dans le cas où il y a plusieurs demandes, d'accorder la préférence à celui qui lui présentera le plus de garanties, sans avoir d'ailleurs, de son choix ou de son refus, de motif à donner. Il a, de ce chef et sur ce sujet, un pouvoir d'appréciation complet et arbitraire ; mais ce pouvoir ne peut être exercé qu'en suivant les formalités et les prescriptions légales que nous connaissons.

D'autre part, deuxième notion essentielle, une fois la concession accordée, l'Etat n'a plus le droit de la supprimer en concédant la mine à un tiers ou en empiétant par

un décret ultérieur, rendu par exemple à l'occasion d'une mine voisine, sur le domaine précédemment attribué. L'Etat et le concessionnaire se trouvent liés l'un à l'autre par les termes d'un accord qui emprunte au contrat, nous l'avons vu, certains de ses caractères essentiels.

Nous nous trouvons ainsi amenés à envisager deux séries de difficultés : celles qui naissent au moment même où est rendu le décret, soit de rejet, soit d'admission de la concession ; et celles qui se produisent, par la suite, et à l'occasion de l'application du décret de concession.

A. — Au cas de rejet de la demande en concession, le décret émis par le chef de l'Etat n'est susceptible, en principe, d'aucun recours, puisque l'Administration a, nous le savons, la libre disposition des mines ; le recours de pleine juridiction ne sera donc évidemment pas possible : sur ce point, aucune difficulté. Aucune contestation non plus pour le cas où l'une des formalités édictées par la loi du 21 avril 1810 n'aurait pas été suivie, le décret gouvernemental est entaché de nullité, et le Conseil d'Etat devrait l'annuler si un recours était formé par l'intéressé. La jurisprudence ne fait aucune différence entre les diverses formalités requises : toutes sont considérées comme essentielles et de nature, au cas d'inobservation, à provoquer l'annulation du décret. Rappelons que toute demande en concession nécessite une réponse émanant du chef de l'Etat lui-même, que par suite un simple arrêté ministériel de rejet serait insuffisant et susceptible d'être déféré pour annulation au Conseil d'Etat : il y aurait incompétence manifeste, et le recours pour excès de pouvoir serait possible. En d'autres termes, il y aura lieu d'appliquer ici, purement et simplement, les notions générales connues sur la distinction entre le contentieux de pleine juridiction (qui donne au tribunal administratif, devant lequel est porté le recours, le droit de prendre une décision remplaçant celle

attaquée) et le contentieux de l'annulation (qui, lui, permet seulement d'annuler la mesure qui lui a été déférée). Nous n'avons, sans insister davantage, qu'à renvoyer aux ouvrages généraux de Droit Administratif (1).

Une question qui nous semble plus délicate, bien que solutionnée par la jurisprudence et même la doctrine d'une manière qui semble définitive, est celle de savoir quels seront les droits d'un tribunal judiciaire lorsque, amené d'une façon quelconque à examiner un décret portant concession d'une mine, il se trouvera en présence d'une expression ambiguë, d'un terme peu clair : c'est la question de savoir si un tribunal de l'ordre judiciaire pourra oui ou non, interpréter l'acte de concession. Disons tout de suite que la jurisprudence, tant judiciaire qu'administrative, n'a aucune hésitation ; il est admis que ce droit n'appartient pas au tribunal judiciaire qui se considère comme devant surseoir à statuer, dans l'hypothèse envisagée, jusqu'à ce que l'autorité administrative ait fixé le sens du décret. Les décisions en ce sens sont très nombreuses, on peut notamment consulter : Tribunal des conflits, 28 février 1880 (D. 81. 3. 36) et 4 août 1900 (D. 1901. 3. 48), Cassation 7 juin 1869 (D. 69. 1. 301), 11 juin 1883 (D. 84. 1. 352), et 16 mai 1893 (D. 93. 1. 441). Et l'on estime que cette incompétence des tribunaux de l'ordre judiciaire est absolue, et doit, par suite, être prononcée même d'office si aucune des parties en cause ne la soulève (Cassation, 7 juin 1869).

On peut remarquer tout d'abord qu'on ne prend même pas la peine de justifier et de motiver les solutions données : on se borne à dire que, une pareille interprétation « n'est pas de la compétence de l'autorité judiciaire » (Cassation, 7 juin 1869) « qui doit surseoir à statuer jusqu'à ce que le

(1) Cf. par exemple Barthélemy « Droit administratif » et Ducroq.

sens du mot eut été fixé par l'autorité compétente » (Cassation, 11 juin 1883), etc... Ce ne sont là que des affirmations gratuites et qui ne peuvent constituer une argumentation. Mais, probablement, on voit dans le décret de concession un acte de puissance publique, un acte d'autorité relevant par là même de la juridiction administrative et rien que d'elle. Nous devons avouer ne pas être convaincus par cette raison qui n'est peut-être pas suffisante. Outre que l'existence des juridictions administratives, pour ce que l'on considère comme le domaine normal de sa compétence, à savoir les actes d'autorité, est loin d'être inattaquable en principe, il ne nous paraît pas qu'il y ait lieu de faire une assimilation complète entre les actes d'autorité et le décret de concession de mine. L'acte d'autorité se caractérise d'une manière essentielle par ce fait qu'il constitue un ordre, une injonction donnée par un agent du pouvoir exécutif, soit à un groupe de particuliers, soit à un particulier déterminé ; il ne suppose, en aucune façon, un accord quelconque entre l'Administration et le particulier ; parfois même ce dernier sera gêné par l'application de la décision prise : ce sera, par exemple, un arrêté préfectoral prescrivant certaines mesures d'hygiène, un arrêté municipal rendu en matière de police, etc... Rien dans tout cela qui fasse songer à un accord quelconque, ce sont des actes qui supposent que l'agent qui les accomplit détient une parcelle de l'autorité publique, et que de simples particuliers lui doivent en principe obéissance. En est-il de même pour le décret de concession d'une mine ? Il semble bien qu'il soit difficile de le ranger parmi les actes d'autorité et de l'assimiler par exemple à un arrêté municipal interdisant aux voitures automobiles de dépasser une certaine vitesse ; nous avons déjà dit, dans un précédent chapitre, qu'il participait de la nature du contrat tel que défini par le Code civil, et si l'on veut bien ne pas oublier qu'il a nécessairement été

précédé d'une demande en concession (faisant certaines offres tant au point de vue de l'exploitation qu'au point de vue des indemnités à verser au propriétaire superficiaire ou à l'inventeur), on hésitera peut-être à appliquer purement et simplement à cet acte les règles ordinaires des actes dits d'autorité. Il y a dans notre cas, sans aucun doute, un accord entre l'Etat d'une part et le concessionnaire d'autre part ; une convention existe nécessairement. On ne saurait admettre que l'Etat, de sa propre autorité, impose à tel ou tel individu, à telle ou telle Société l'exploitation d'une mine, ni qu'il modifie les termes et les clauses d'une concession antérieure accordée ; de même, on ne saurait refuser au demandeur en concession le droit de refuser la concession qui lui est accordée à des conditions autres que celles prévues dans sa demande. Pourquoi ? Evidemment parce que dans un cas, ni dans l'autre, il n'y a accord entre les parties.

Ces raisons, brièvement exposées, sont de nature à nous fait penser que peut-être la jurisprudence suivie jusqu'ici n'a pas une base juridique des plus sérieuses. En tous cas, un doute est permis, et la compétence du tribunal judiciaire, pour l'interprétation du décret de concession, est soutenable, puisque ce tribunal est celui de droit commun.

En fait, il faut observer que, même en vertu de la jurisprudence actuellement suivie, le tribunal judiciaire ne doit surseoir à statuer que si la contestation sur le sens ou la portée du décret est sérieuse (Cassat., 16 mai 1893, D. 93. 1. 441) ; il doit statuer immédiatement si les termes de l'acte de concession sont parfaitement clairs (Cass., 7 avril 1894, D. 94. 1. 343). Et c'est évidemment au tribunal judiciaire lui-même qu'il appartient de voir si la contestation est « sérieuse » ou non, si le décret de concession est ou non « parfaitement clair » ; et c'est en fait un très grand pouvoir, n'est-ce pas lui reconnaître d'une manière indirecte,

mais pratiquement efficace, la possibilité d'interpréter l'acte de concession ? Et il est à souhaiter que la jurisprudence des tribunaux judiciaires utilise de plus en plus cette faculté. Il est même à souhaiter qu'elle pose délibérément le principe de leur compétence pour trancher tous les litiges, quels qu'ils soient et quelles que soient les parties en cause, qui peuvent s'élever à l'occasion d'un décret de concession, tout comme ils sont compétents pour les difficultés qui peuvent naître au sujet de l'application d'un contrat entre particuliers.

CHAPITRE IV

La Sanction des Droits de l'Etat.

Les recours qui sont possibles contre l'acte de concession constituent une sanction au profit du concessionnaire, une sanction des droits qui lui sont accordés par son titre de propriété ou par la loi elle-même. Il nous faut maintenant nous demander, puisque des droits nombreux existent au profit de l'Etat, comment ces droits ont été sanctionnés. En cette matière, la législation minière, actuellement applicable, est des plus confuses, sur certains points même intelligible, on n'arrive pas à pouvoir proposer un sens quelconque à telle disposition légale. On se sait parfois à quoi le législateur fait allusion, et nous devons avouer que nous éprouvons une franche difficulté à donner un aperçu coordonné des règles qu'il y a lieu de suivre. Il semble cependant qu'on peut trouver deux sanctions au droit de l'Etat à l'encontre du concessionnaire, sanctions qui doivent s'appliquer dans des hypothèses différentes et ne point se cumuler ; une première pourrait être appelée « Administrative », la seconde « pénale ».

I. — Sanction administrative.

Elle est double :

1° Tout d'abord, l'Etat, nous le savons, a droit, de la part du concessionnaire, à une redevance fixe et à une redevance proportionnelle, dont le montant est nettement déterminé par les art. 34 et 35 de la loi de 1810. Or, il peut arriver que le concessionnaire n'acquitte pas le montant de sa dette

de ce chef ; aucune difficulté à cet égard, « la redevance proportionnelle, nous dit l'art. 37 de la loi de 1810, sera imposée et perçue comme la contribution foncière », et l'on assimile sans difficulté, à ce point de vue, la redevance fixe à la redevance proportionnelle. Les rôles seront donc rendus exécutoires, dans chaque département, par le Préfet, et le recouvrement sera confié à l'Administration des Contributions directes. Comme en cas de Contributions directes, les contestations seront jugées par le Conseil de préfecture.

2° Les difficultés commencent quand on arrive aux art. 49 et 50 de la loi du 21 avril 1810.

L'art. 49, prévoyant le cas où l'exploitation serait restreinte ou suspendue de manière à inquiéter la sûreté publique ou les besoins des consommateurs, édicte que les préfets, après avoir entendu les propriétaires, en rendront compte au ministre de l'Intérieur « pour y être pourvu ainsi qu'il appartiendra ». Nous avons déjà signalé un des défauts de cet article en faisant remarquer l'imprécision des termes « sûreté publique » et « besoins des consommateurs ». Un des inconvénients, beaucoup plus grave encore, est qu'on ne sait pas de façon certaine quelle est la sanction prévue par cet art. 49. Si l'on voulait s'en tenir au texte seul que nous venons d'indiquer, on ne devrait, semble-t-il, faire aucune difficulté pour décider que toute mesure quelconque pourra être prise par le ministre, même le retrait de la concession, même la déchéance du concessionnaire. Le texte est large et paraît prévoir, pour les permettre, toutes les mesures, même les plus rigoureuses, que le ministre peut croire utiles. Mais il faut remarquer qu'une pareille interprétation serait contraire à ce que l'on peut considérer comme étant l'esprit du législateur ; « on n'oblige pas un propriétaire à abandonner sa ferme quand il cesse de l'exploiter, disait Napoléon au Conseil d'Etat, le 3 février 1810 ; pourquoi en serait-il autrement des mines ?

«puisque les mines sont de véritables propriétés, il est « impossible de faire à leur égard des exceptions au droit « commun ». A la séance du 18 novembre 1809, Napoléon avait déjà dit que la propriété de la mine devait, comme toute autre propriété, être inviolable, et il affirmait « que « si le gouvernement oblige d'exploiter, il n'y a plus de « propriété ». Comment croire alors que, par son art. 49, le législateur de 1810 ait voulu permettre au ministre de prononcer la déchéance dans le cas où l'exploitation viendrait à être restreinte ou suspendue ? Mais, si l'on admet que ce droit n'appartient pas au gouvernement, quel sens donner alors à l'art. 49 ? Quelles étaient les mesures que pouvait ordonner l'Administration ?

Ces questions devaient demeurer insolubles en droit jusqu'à la loi du 27 avril 1838 qui peut être considérée comme permettant le retrait de la concession dans les cas prévus par l'art. 49 de la loi de 1810.

Il nous sera permis cependant de noter qu'il y a un certain manque de cohésion, un défaut de symétrie, à permettre le retrait de la concession par simple décision ministérielle, alors que l'acte de concession nécessite l'intervention du chef de l'Etat. D'autre part, on doit, à la vérité, reconnaître que l'art. 10 de la loi de 1838 n'est pas non plus d'une limpidité parfaite, et laisse la possibilité d'une contestation ; cet article établit que, « dans tous les cas prévus « par l'art. 49 de la loi du 21 avril 1810, le retrait de la « concession et l'adjudication de la mine ne pourront avoir « lieu que suivant les formes prescrites par l'art. 6 de la « présente loi ». Mais, pourrait-on dire, l'art 6 s'appliquera si le retrait est possible ; or, c'est là précisément que se trouve la question. Nous ne saurions admettre cette subtilité juridique ; les termes de notre art. 10 prouvent que le législateur de 1838 a prévu la possibilité de retrait comme

application de l'art. 49 de la loi de 1810 ; il n'y a pas à le contester.

Quant à l'art. 50 qui permet l'intervention du préfet dans le cas où l'exploitation compromet la sûreté publique, la conservation des puits, la solidité des travaux, la sûreté des ouvriers mineurs ou des habitations de la surface, il y a lieu de remarquer que le législateur ne précise pas la forme de cette intervention ; il est vraisemblable que le préfet prendra un arrêté ordonnant certains travaux qu'il aura le droit de faire exécuter dans l'intérieur de la mine. Mais nous ne savons pas comment l'Administration devra se faire rembourser les sommes dont elle pourra avoir été amenée à faire l'avance.

La loi du 27 avril 1838 est venue, nous le savons, créer au profit de l'Etat de nouveaux droits pour le cas où plusieurs mines seront atteintes ou menacées d'une inondation commune qui sera de nature à compromettre leur existence, la sûreté publique ou les besoins des consommateurs ; nous savons aussi que cette même loi prévoit la création de syndicats de concessionnaires ; le non-paiement, dans les deux mois, des sommes et des taxes dues dans ces deux hypothèses, expose le concessionnaire récalcitrant au retrait de sa concession par le ministre des Travaux publics (art. 6 de la loi de 1838). Notons ici, qu'aux termes mêmes de cet art. 6, cette décision ministérielle peut être l'objet d'un pourvoi en Conseil d'Etat ; le Conseil d'Etat devra examiner si l'exploitation était réellement suspendue ou seulement restreinte, et si ces restrictions ou suspensions sont de nature à « inquiéter » la sûreté publique ou les besoins des consommateurs (1). C'est un recours de pleine juridiction

(1) On voit combien sont vagues ces expressions « inquiéter » la Sûreté Publique ou bien « les besoins des consommateurs », et quelles mesures arbitraires elles sont susceptibles de couvrir.

devant le Conseil d'Etat au contentieux qui se trouve ainsi amené à connaître, non seulement de la régularité de la procédure, comme dans le recours ordinaire pour excès de pouvoir ; mais, en outre, de l'opportunité de la mesure sur laquelle il peut prononcer souverainement.

Ce retrait n'a pas pour effet d'enlever immédiatement au concessionnaire la propriété de la mine ; ce droit de propriété lui reste jusqu'au jour de l'adjudication publique à laquelle l'Administration doit procéder de la mine retrayée ; le prix obtenu dans cette adjudication sera versé à l'ancien concessionnaire, déduction faite des sommes ou taxes par lui dûes à l'Administration, et dont le non paiement a donné lieu au retrait. Une conséquence de cette idée que le concessionnaire déchu reste propriétaire jusqu'à ce qu'ait eu lieu l'adjudication, est qu'il demeure responsable jusqu'à cette date, et débiteur des taxes et redevances auxquelles il est tenu en sa qualité de concessionnaire ; c'est ce qu'a décidé le Conseil d'Etat par une décision du 23 mai 1901 (2). Jusqu'au jour de l'adjudication, le concessionnaire déchu pourra arrêter les effets de la dépossession, en payant toutes les taxes arriérées et en consignat la somme qui sera jugée nécessaire pour sa quote-part dans les travaux qui resteront à exécuter (1).

Voilà, très rapidement exposé, ce qu'est le retrait dans

(2) Considérant qu'au 1^{er} janvier 1907, la Société L... était propriétaire de la mine de plomb de S...; que la déchéance de la concession prononcée contre la dite Compagnie, antérieurement au 1^{er} janvier 1897, n'a pas eu pour effet de la dépouiller immédiatement de la Propriété de la Mine qui ne lui a été enlevée que par l'adjudication faite le 30 septembre 1897 ; qu'ainsi, c'est à tort que le Conseil de Préfecture a accordé à la Société L... décharge de la redevance fixe sur les mines à laquelle elle a été assujettie, pour 1907, sur le rôle de la commune de S..., etc.

(1) Sur la déchéance, et l'adjudication qu'elle entraîne. Cf. Circulaires du 7 mai 1894 et du 28 février 1901.

la loi de 1838, loi qui ne répondait, comme on l'a fait remarquer justement, à aucun besoin sérieux (2). Il ne paraît pas que, pratiquement, son utilité puisse être bien grande ; ce ne peut être que dans des hypothèses tout à fait exceptionnelles, que son application peut se concevoir, étant donné surtout que l'Administration a pris soin de décider que la suspension, ou même l'abandon de l'exploitation, ne pourraient entraîner la déchéance, que si cet abandon ou cette suspension ne résultaient pas de causes légitimes (circulaires du 24 avril 1891 et du 25 juillet 1905). En ce sens : arrêt du Conseil d'Etat du 13 janvier 1905 annulant un arrêté de déchéance. Il est en effet bien probable que si le concessionnaire, arrête ou suspend l'exploitation de sa mine, c'est que les dépenses qu'elle entraîne sont excessives, et qu'elle ne lui rapporte par de bénéfices suffisants. Mais alors, ne pourrait-on pas dire avec raison que le défaut de bénéfices suffisants est, pour le concessionnaire, une « cause légitime » de suspendre l'exploitation de sa mine ? et, de plus, on ne voit pas trop quel but utile pourrait atteindre en ce cas une adjudication publique. La résolution votée le 24 janvier 1891 par la Chambre des députés « invitait le « Gouvernement à concéder à nouveau à des syndicats « d'ouvriers mineurs les mines non exploitées ou abandonnées (Cf. circulaire du 24 avril 1891), ne pouvait donc « avoir que la valeur théorique d'un vœu en faveur de la « théorie annoncée par la formule « la mine aux mineurs ».

(2) La loi de 1838 n'a été appliquée que sept fois : les six premières, à l'occasion de mines sans valeur dont il n'a été tiré aucun parti ; la 7^e fois à l'occasion des mines de fer de Mokta par un arrêté, qui frappé de pourvoi, a été annulé par le Conseil d'Etat (Cf. Jacques Plou, Rapport, Documents Parlementaires, 1889, p. 379 et S.).

(3) Cf. Sur la question de la constatation des infractions aux lois et règlements sur les mines, un article de M. Feraud-Giraud, publié dans la « Revue de la Législation des Mines » 1889, p. 193.

La question s'est quelquefois posée de savoir si le fait d'une grève prolongée donnait lieu à l'application de la loi. La jurisprudence du Conseil d'Etat répond négativement ; faisant valoir avec raison qu'il ne doit y avoir lieu à retrait que lorsque l'enquête démontre l'intention formelle du concessionnaire de ne plus poursuivre l'exploitation de la mine.

II. — *Sanction pénale* (3).

Cette sanction est formellement prévue par le titre X de la loi de 1810 (art. 93 à 96) qui traite « de la police et de la juridiction relative aux mines ». Il est difficile de trouver rassemblées, dans un même corps et dans aussi peu d'articles, autant de questions juridiques très délicates. Sans vouloir critiquer le style employé par le législateur dans ces quatre articles, bornons-nous à énumérer les incohérences évidentes qui apparaissent à la lecture un peu attentive du texte :

1° Les contraventions aux lois et règlements miniers sont dénoncés et constatés, nous dit l'art. 93, comme les contraventions en matière de voirie et de police. Police, ce mot n'est pas de nature à nous renseigner beaucoup sur le caractère juridique de l'infraction aux lois sur les mines ; joint à l'expression : « contravention de voirie », il ne fait qu'augmenter encore notre embarras. L'infraction aux règlements de police est, habituellement, une contravention attribuant compétence au tribunal de simple police, l'infraction en matière de voirie est un délit correctionnel.

2° La lecture de l'art. 95 (1) n'est pas faite pour nous tirer d'affaire, loin de là. Après avoir assimilé les infractions en matière de mines aux infractions en matière de voirie, voilà que le législateur nous dit que les contrevenants seront poursuivis devant les tribunaux de police correctionnelle ;

(1) Art. 95 de la loi du 21 avril 1810.

or, les contraventions de grande voirie sont de la compétence exceptionnelle des Conseils de préfecture, et celles de petite voirie sont jugées par les juges de paix; ni les unes, ni les autres ne relèvent des tribunaux correctionnels.

3° Enfin, ce même art. 95 ordonne aux procureurs impériaux de poursuivre d'office les contrevenants devant les tribunaux de police correctionnelle, « ainsi qu'il est réglé et usité devant les délits forestiers » ; or, précisément pour les délits forestiers, le législateur nous dit par ailleurs que les « actions et poursuites seront exercées au nom de l'administration forestière », sans préjudice d'ailleurs du droit qui appartient au Ministère public.

Comment comprendre dès lors, et comment concilier les assimilations faites dans deux articles si voisins, l'une aux contraventions de voirie, l'autre aux délits forestiers ?

Ajoutons à cela que l'art. 94, parlant de « formes et délais prescrits par la loi », ne peut recevoir grande application, étant donné qu'on ne saurait déterminer la loi à laquelle il fait allusion ; que l'art. 96, étant donnée sa rédaction quelque peu confuse, soulève la question de savoir si la détention visée (sur le genre de laquelle d'ailleurs le texte ne s'explique pas) ne sera possible qu'en cas de récidive ; et de plus, qu'on hésite beaucoup pour déterminer les infractions auxquelles s'appliqueront ces dispositions déjà si confuses par elles-mêmes.

Nous avons, en présence de ces difficultés toutes très sérieuses, le sentiment très net que les solutions que l'on peut proposer ne sont que des à peu près et que toujours on se trouvera violer une disposition légale.

Aux différentes difficultés posées, il semble, puisqu'il faut prendre parti, que l'on doive faire les réponses suivantes :

1° Les infractions aux lois sur les mines sont des délits, au sens strict du mot ; cette solution résulte du fait que,

d'une part (art. 95) compétence est attribuée au Tribunal correctionnel, et que, d'autre part (art. 96), la peine prévue est correctionnelle, puisque l'amende indiquée est dans son minimum, inférieure à 15 francs.

2° La référence aux délits forestiers, contenue dans l'article 95, doit être entendue dans ce sens que l'on appliquera aux délits miniers les prescriptions de l'art. 185 du Code forestier où il est dit : « les actions en réparation de délits
« et contraventions en matière forestière se prescrivent
« par trois mois, à compter du jour où les délits et contra-
« ventions ont été constatés, lorsque les prévenus sont
« désignés dans les procès-verbaux. Dans le cas contraire,
« le délai de prescription est de 6 mois, à compter du même
« jour (1) ». Donc, deux différences importantes séparent à ce point de vue les délits miniers des délits ordinaires :

a) Le délai de prescription de l'action est considérablement diminué ; au lieu d'être de 3 ans, il est, suivant les cas, de 3 mois ou de 6 mois.

b) Le point de départ du délai n'est pas le jour même où le délit a été commis, mais celui où il a été constaté.

3° Les peines prévues sont de deux sortes :

a) Une amende de 500 fr. au plus et de 200 fr. au moins, double en cas de récidive, c'est-à-dire 1.000 fr. au plus et 200 fr. au moins.

b) Un emprisonnement qui pourra être prononcé même s'il n'y a pas récidive ; généralement toutefois, on admet que cette détention ne pourra être édictée qu'en cas de récidive. Nous ne pouvons adopter cette opinion, le texte de l'art. 95 nous paraissant suffisamment net et clair dans le sens que nous proposons.

(1) Cf. En ce sens un arrêt de la Cour de Douai, du 22 avril 1901, infirmant un jugement rendu le 13 mars 1901 par le Tribunal Correctionnel de Béthune (Annales des Mines, 1902, II, p. 253).

4° Les infractions prévues dans le titre X de la loi de 1810 ne sont pas toutes les infractions quelconques aux lois et règlements sur les mines. Ce sont simplement les infractions aux lois et règlements miniers rendus en matière de police ; l'intitulé du titre X nous le prouve.

Les règlements auxquels il est ici fait allusion ne sont vraisemblablement que les règlements généraux ; cette expression ne paraît pas vouloir viser, ici-même, les règlements spéciaux qui peuvent être émis par l'Administration, par exemple : un arrêté individuel rendu par le préfet au sujet d'une mine déterminée.

Il semble que les mesures de police, sanctionnées par nos 4 articles, sont les mesures prescrites dans le but de sécurité et d'hygiène. Le cas indiqué d'ordinaire, comme étant celui qui donnera le plus fréquemment lieu à l'application des art. 93 à 96, est le cas de contravention à l'article 5 de la loi de 1810, c'est-à-dire celui qui vise une exploitation non autorisée. Il est certain que l'art. 5 a été écrit dans un but de sécurité publique ; la prescription qu'il contient est une prescription de police ; mais il faut convenir que l'application au cas de l'art. 5 des dispositions pénales contenues dans le titre X ne va pas sans difficulté ; remarquons, en effet, que l'exploitation illégale, sans autorisation, peut être le fait, soit du propriétaire de la surface, soit d'un tiers. Dans la première hypothèse, si l'exploitation sans autorisation émane du propriétaire superficiaire, l'application des art. 93 et suivants ne soulève pas grande objection. Mais si c'est un tiers qui exploite sans avoir obtenu de décret de concession, nous nous trouvons en présence d'une sérieuse difficulté ; devra-t-on appliquer les dispositions des art. 93 à 96 de la loi de 1810, ou n'y aura-t-il pas lieu de se référer au Code Pénal qui punit le vol et la violation de propriété : et cette référence ne se justifie-t-elle pas par cette idée qu'avant toute concession,

la mine appartient, en vertu de l'accession, au propriétaire superficiaire ? Quelques décisions judiciaires ont adopté cette dernière solution. Nous préférons cependant, quant à nous, la première, à cause surtout de la règle *specialia generalibus derogant*, qui doit recevoir ici son application.

Quoiqu'il en soit, on voit, par ce simple exposé, combien les derniers articles de la loi de 1810 sont confus, et à quelles difficultés leur application donne lieu. Il est certain que, ne fût-ce qu'à leur égard, la loi de 1810 mériterait d'être révisée.

Mais nous allons voir, dans une troisième partie, que notre législation minière, qui est l'objet de critiques bien plus sérieuses, voit attaqué le régime même qu'elle établit, et que sa refonte complète est proposée.

TROISIÈME PARTIE

LES PROJETS
DE RÉFORME

Nous n'avons pas l'intention d'examiner ici toutes les propositions législatives déposées à l'occasion des concessions de mines depuis une trentaine d'années ; il n'est pas, croyons-nous, de législature qui se soit écoulée sans avoir vu éclore plusieurs projets de réforme de la loi de 1810, projets émanant de l'initiative tantôt gouvernementale et tantôt parlementaire, préconisant tantôt de simples modifications de détail, tantôt une refonte complète de tout notre droit minier. Tous ces projets ont vu le jour, ont parfois donné lieu à des rapports remarquables, mais aucun d'eux n'était suffisamment viable, aussi aucun n'est-il parvenu à l'existence législative. Ce n'est point là d'ailleurs une raison suffisante pour n'en pas tenir compte, et nous aurons au contraire parfois l'occasion d'y trouver des remarques judicieuses et exactes, d'y noter toujours l'indication à une tendance intéressante quoique peut-être blâmable. Nous nous contenterons simplement, dans cette dernière partie qui sera en quelque sorte la conclusion de notre travail, d'étudier deux projets de loi récents déposés sur le bureau de la Chambre des députés par le gouvernement et visant, l'un le régime général des mines, l'autre le rachat des concessions de mines. Tous deux portent la date du 17 novembre 1908 ; ils ont été renvoyés à la Commission des mines d'où ils ne sont pas encore revenus ; ils n'ont donc encore fait l'objet d'aucun rapport, et l'on peut douter qu'ils soient jamais transformés en lois, suivant en cela l'exemple de ceux qui les ont précédés. Quoiqu'il en soit, il nous paraît intéressant de les examiner en n'envisageant, dans la mesure du possible, que la question des rapports de l'Etat et du concessionnaire.

Le premier projet vise une refonte complète de notre législation minière ; c'est évidemment quelque chose de très grave. Et, avant même d'examiner le détail du projet, une question se pose immédiatement : les défauts que pré-

sente la loi de 1810 sont-ils tels qu'il y ait lieu de modifier cette loi de fond en comble, de l'abroger en entier, d'adopter des principes différents ? Il semble qu'il y ait de sérieuses raisons d'en douter. L'examen que nous venons d'en faire nous a amené à faire la critique, non pas tant de la loi de 1810 elle-même, que de l'interprétation qui lui était donnée, tant par l'Administration que par une jurisprudence docile ; à la vérité, il y a dans la loi des imperfections, des lacunes ; mais ces imperfections et ces lacunes, que l'on pourrait facilement faire disparaître, ne nécessitent assurément pas une refonte complète de la législation actuellement en vigueur. La loi de 1810 contient un principe qui en constitue, comme on l'a dit, la pierre angulaire : c'est le principe de la propriété individuelle du concessionnaire sur la mine qui lui a été concédée : c'est cette notion qui est essentielle et à laquelle il semble bien qu'il ne faille toucher qu'avec d'innombrables précautions et seulement lorsque la nécessité s'en trouve démontrée. Est-ce bien le cas aujourd'hui ? Comment ne pas se rappeler que cette loi a déjà tout un siècle d'existence ? C'est bien la preuve de sa force et de sa vitalité ; comment oublier aussi qu'elle a contribué puissamment à l'extension énorme prise par l'industrie minière au cours du XIX^e siècle ? et que la plupart des législations étrangères ont pris, en matière de mines, notre loi de 1810 pour modèle, tout comme elles s'étaient déjà inspirées fortement des principes de notre Code civil ? La propriété individuelle est encore le facteur le plus certain du progrès, et toute mesure législative qui y porte atteinte tend à restreindre la production en ébranlant ce qui constitue le stimulant le plus efficace du travail personnel, et l'intervention de l'Etat, en matière économique, est le plus souvent désastreuse.

Il est certain cependant que l'Etat intervient chaque jour davantage pour régler de plus en plus minutieusement les

rapports juridiques et économiques des particuliers ; peu d'années se passent sans que soit votée une de ces lois, restrictives des droits des individus, que l'on qualifie de « lois protectrices du travail » et dont Rebel a dit, non sans raison peut-être, qu' « elles sont de la musique d'entr'acte entre la Société d'aujourd'hui et celle de demain ».

Nous avons montré, qu'à notre avis, la loi de 1810 avait porté une atteinte assez sérieuse au droit du propriétaire de la surface, en n'établissant pas à son profit un droit de préférence pour la concession de la mine située dans son fonds ; mais du moins, elle lui accorde une redevance, prix de l'expropriation dont il est frappé par l'acte de concession. Ce n'est donc pas de la faute du législateur de 1810 si l'Administration a pris l'habitude, contraire à toute équité, de fixer à une somme ridicule (0 fr. 05 c. ou 0 fr. 10 c. par hectare) le montant de la redevance tréfoncière. La loi de 1810 a, par contre, créé un droit de propriété nouveau au profit du concessionnaire ; conservons donc ce droit qui est, à n'en pas douter, le plus sûr garant du progrès.

En déposant le Projet de loi sur le régime général des mines, le gouvernement a, bien évidemment, obéi à des idées différentes des nôtres sinon contraires. Voyons donc quel est le nouveau régime que l'on préconise. Il faut d'abord noter que ce projet conserve le droit de propriété du concessionnaire ; on conserve du moins théoriquement ce qui constitue la base d'un système « dont il ne semble pas « que nous devions nous départir à l'heure où les pays voisins revisent leur législation pour se rapprocher de la « nôtre ; on conserve aussi la perpétuité du droit ainsi « accordé au concessionnaire, reconnaissant que la temporalité est inconciliable avec la bonne exploitation du « gîte qui est l'objet en vue duquel la concession a été octroyée dans l'intérêt général. » Et l'on aurait pu dès lors insérer sans inconvénient dans le projet une disposition

indiquant, comme le faisait l'art. 7 de la loi de 1810, que l'acte de concession donne la propriété perpétuelle de la mine, laquelle dès lors est, en principe, disponible et transmissible comme tous les autres biens. A cet égard, le projet de loi se distingue radicalement d'une proposition de loi déposée par M. René Gobiet, en 1893, et qui limitait à une durée maxima de 25 ans toute concession minière. Une disposition de ce genre paraît évidemment inadmissible ; ainsi qu'on l'a fait observer bien souvent, une pareille limitation est contraire tant à l'intérêt personnel du concessionnaire qu'à l'intérêt général bien entendu : à l'intérêt du concessionnaire qui ne pourra tirer de sa mine tous les avantages et tous les profits pécuniaires qu'il aurait pu atteindre si son droit était perpétuel : à l'intérêt général, car le concessionnaire sachant que chaque jour le rapproche de celui où il sera dépossédé, aura pour unique souci de faire produire à sa mine, pendant les quelques années qu'il la détient, le plus de revenus possibles, sans s'occuper de l'avenir du gîte minier qui se trouvera presque complètement détruit, ou du moins inexploitable désormais, à l'expiration de la concession. D'ailleurs la loi de 1791 doit à cet égard servir d'exemple ; on a bien vu, lors de son application, combien étaient grands les inconvénients de la concession à durée limitée.

Cette limitation du droit de propriété du concessionnaire ne se rencontre dans aucun des autres projets de réforme déposés au Sénat ou à la Chambre des députés dans ces vingt ou vingt-cinq dernières années ; tous admettent en principe, le caractère de perpétuité de la propriété minière, notamment le Projet du gouvernement de 1884 et la proposition de M. Francis Laur, en 1886 ; M. Jacques Piou la consacrait dans son rapport de 1889. M. Jonnart, dans le projet déposé en 1894, au nom du gouvernement, et M. Baudin, dans celui de 1901 faisaient de même.

D'autre part, comme dans la loi de 1810, le droit de propriété reconnu au concessionnaire dans notre projet du 17 novembre 1908 est un droit de propriété immobilière, distincte d'ailleurs de celle de la surface (art. 31 du Projet), soumise par suite à toutes les dispositions du droit commun concernant les immeubles ; sont immeubles par nature les puits et galeries, les bâtiments et machines d'exploitation et tous autres travaux établis à demeure ; sont encore immeubles, mais alors par destination, les objets et animaux attachés à l'exploitation ; les matières extraites sont meubles. Ce ne sont là que des applications pures et simples des principes généraux du Code civil ; elles ne soulèvent aucune difficulté.

Mais, ces principes généraux une fois posés, on ne tarde pas à y apporter des restrictions directes plus graves certes que celles contenues dans la loi de 1810 ; nous savons que cette dernière, après avoir posé dans son art. 7 le principe de la transmissibilité et de la disponibilité de la mine, y apporte une exception dans ce même article en exigeant l'autorisation préalable du gouvernement pour le cas de vente par lots ou de partage de la mine. Cette expression n'est, bien entendu, pas supprimée dans le projet de 1908 : elle subsiste et se trouve même aggravée. L'article 33 exige une autorisation donnée par décret, et sur avis conforme du Conseil d'Etat, pour « toute cession ou transmission de « la propriété d'une mine ou du droit de l'exploiter, sous « quelque forme que ce soit ». Notons immédiatement que, aux termes de cet article, le gouvernement, pour les demandes de cession, est tenu de se conformer à l'avis du Conseil d'Etat (1), tout comme si sa décision était juridic-

(1) Ou du moins que l'autorisation de céder ne saurait être accordée que si l'avis du Conseil d'Etat est conforme ; en d'autres termes, cet article 33 signifie peut-être simplement que l'autorisation ne sera accordée que si le Gouvernement et le Conseil d'Etat sont d'accord ; mais il n'implique pas nécessairement que le Gouvernement soit lié par l'avis du Conseil d'Etat.

tionnelle. On voit facilement en quoi consiste l'aggravation pour le concessionnaire : tandis que la loi de 1810 n'interdit que la vente par lots et le partage en nature d'une concession minière, le projet actuel prohibe même une cession totale de la mine et aussi une amodiation de celle-ci, deux actes qui étaient permis, puisque non interdits par la loi de 1810. En cas d'amodiation d'ailleurs, c'est-à-dire lorsque le propriétaire cède le droit d'exploiter sa mine à temps, le concessionnaire reste responsable, tant envers le tiers qu'envers l'Etat, des obligations imposées par la législation minière ; tout en conservant, s'il y a lieu, son recours en garantie contre l'amodiataire. Il semble bien qu'une pareille restriction soit de nature à soulever de nombreuses critiques, qui ont du reste eu l'occasion de se produire lors de l'enquête parlementaire ordonnée en 1873, à l'effet de constater l'état de l'industrie houillère et au cours des travaux de la commission dite « de Revision de la Législation des Mines ». La principale objection est la suivante ; elle nous paraît avoir une force singulière et elle a été remarquablement présentée par le Comité des houillères de la Loire en mars 1875, entre autres observations relatives aux modifications de la loi du 21 avril 1810 : « Décider par un texte législatif que toutes les mines, même « celles déjà concédées, ne seront pas cessibles serait porter une atteinte grave au principe de la non-rétroactivité des lois ; les concessionnaires actuels ont vu leur « droit de propriété établi conformément aux termes de la « loi de 1810, leur droit s'est trouvé fixé d'une manière « définitive par l'acte de concession qui lui-même s'est « référé, soit explicitement, soit implicitement, à la Législation alors en vigueur, il y aurait aujourd'hui un arbitraire évident à restreindre encore ce droit de propriété. « Personne ne soutiendra, disait le Comité des houillères « de la Loire, qu'une loi nouvelle pourrait enlever au

« concessionnaire la propriété de la mine ; il en est de
 « même des attributs qui la composent. Aucun législateur
 « n'oserait supprimer le caractère perpétuel de la conces-
 « sion pour la rendre précaire ou temporaire. Le droit à
 « la libre transmission découle de la même source, est
 « aussi précieux, participe à la même inviolabilité. Une loi
 « qui méconnaît ces vérités évidentes serait entachée du
 « vice de la rétroactivité et consacrerait une confiscation
 « d'un dangereux exemple. » Il est certain que cette argu-
 mentation n'admet pas de réplique et qu'elle se fortifie en
 outre de considérations de fait qui montrent tout l'inconvé-
 nient pratique d'une pareille disposition, si elle était adop-
 tée par le Parlement : un concessionnaire qui a l'intention
 de vendre trouvera peut-être assez difficilement un acque-
 reur, à cause des lenteurs et des complications qu'entraîne
 nécessairement l'instruction administrative, conséquence
 de la demande d'autorisation, d'autant que cette instruc-
 tion peut aboutir à un refus : « Qui donc s'exposera à subir
 « successivement devant plusieurs juges le contrôle de sa
 « personne (1) et l'inventaire de ses biens, et s'exposera à
 « recevoir, en définitive, un brevet d'insolvabilité ou d'in-
 « dignité ? »

La restriction proposée ne saurait donc être admise ;
 mais nous devons ajouter qu'au lieu de diminuer le droit de
 propriété du concessionnaire de mine, tel qu'établi en 1810,
 on devrait, si on se décide à une révision de la loi de 1810,
 au contraire l'étendre et le rapprocher du droit commun,
 nous voulons dire qu'il y aurait lieu, à notre avis, d'effacer
 de l'art. 7 l'alinéa final interdisant la vente par lots ou le
 partage sans une autorisation préalable du gouvernement.

(1) Dans son exposé des motifs, le Gouvernement prend bien soin d'indi-
 quer que « l'examen et l'appréciation porteront plus sur les personnes que
 sur les choses ».

Il faut, en effet, remarquer que le morcellement de la propriété minière n'est pas à craindre et, comme on l'a dit fort justement : « C'est un besoin inhérent à l'industrie minière que celui de réunir, et non de diviser ». A quoi bon alors conserver une exception qui ne présente aucune utilité pratique ?

Le projet de 1908 contient une autre restriction au droit de propriété du concessionnaire, restriction non contenue dans la loi de 1810, mais établie par le décret du 3 octobre 1852 d'une légalité plus que douteuse ; c'est celle qui vise la réunion des concessions et qui exige pour cette hypothèse l'autorisation du gouvernement, elle est consacrée par l'art. 34 du projet : « Plusieurs concessions de même nature ne peuvent être réunies par association ou acquisition, ou de toute autre manière, qu'en vertu d'un délibéré en Conseil d'Etat, le tout à peine de nullité de tous actes de réunion et de l'application éventuelle des dispositions du titre IX (établissant les déchéances) aux mines indûment réunies. » Sans avoir à examiner la question de la légalité du décret de 1852, nous pouvons indiquer cependant que l'utilité de la disposition qu'il a établie, et que le projet actuel du gouvernement reproduit, est des plus discutables. Le principe étant admis que la propriété minière est transmissible comme toute propriété et soumise au droit commun, ne semble pas devoir fléchir dans notre hypothèse ; nous avons dit que l'industrie minière avait besoin de groupements pour se développer normalement, pourquoi dès lors établir une entrave à son libre et utile développement ? Et pourquoi oublier que, en fait, le décret de 1852 a eu de fâcheuses répercussions, notamment dans le bassin de la Loire ? Loin d'admettre dans un texte législatif la restriction introduite par le décret de 1852, nous proposerions plutôt d'abroger purement et simple-

ment cet acte, vraisemblablement abusif du pouvoir exécutif.

Le concessionnaire d'une mine peut d'ailleurs renoncer à sa propriété sous des conditions et en accomplissant des formalités qui ne présentent pas grand intérêt théorique ; elles sont énumérées à l'art. 35, et l'art. 36 ajoute que « la mine à la concession de laquelle il a été renoncé redevient libre comme si elle n'avait jamais été instituée », mais sans nous renseigner sur le point de savoir quel sera le caractère de cette mine non concédée ? sera-t-elle *res nullius* ou la propriété du maître de la surface par voie d'accession ? La question se pose ici comme antérieurement à toute concession et, le législateur ne s'étant pas prononcé, nous en sommes réduits aux principes généraux que nous avons déjà exposés. Dans la proposition, qu'avec plusieurs de ses collègues, M. René Goblet avait déposée en 1893, il était nettement déclaré que les mines « propriété distincte de celle de la surface, appartiennent à la nation » ; et le projet gouvernemental de 1894, de manière à ce que la mine pût sans inconvénient juridique appartenir à l'inventeur, rompait nettement le lien, assez faible d'ailleurs, qui unit encore dans la législation actuelle la mine au sol sous lequel elle s'étend ; il spécifiait que la mine était une *res nullius* n'appartenant à personne avant d'avoir été découverte. La conséquence normale de ces prémices était que la recherche de la mine devait être permise à tous, et que chacun pouvait se l'approprier par des travaux qui en constituent l'invention, « c'est la saisie par le premier occupant » ; aucune déclaration de ce genre ne se rencontre dans notre projet.

Voilà donc ce qu'est dans le projet de loi de 1908 la propriété minière ; elle n'est pas pleine et entière, ni libre, comme la propriété de droit commun ; nous venons de voir certaines restrictions qu'elle subit, nous en retrouverons

plus loin de très graves aussi résultant des taxes qui lui sont imposées. Le caractère de cette propriété tend ainsi de plus en plus à s'affaiblir, s'éloignant chaque jour davantage des principes posés en 1810 et des déclarations formelles de Napoléon I^{er} qui assimilait au droit de propriété ordinaire le droit conféré au concessionnaire. On tend à se rapprocher de l'idée qui consiste à considérer, qu'avant toute concession, les mines appartiennent à l'Etat qui, en en concédant l'exploitation, a le droit de mettre à cette concession telles conditions qu'il lui plaît ; c'est ainsi que la proposition Goblet, dont nous avons déjà parlé, était logique avec elle-même en permettant à l'Etat d'imposer au concessionnaire certaines conditions relatives à la durée de la journée de travail et une série de prélèvements s'élevant à 50 0/0 (1), ne laissant au capital, c'est-à-dire au concessionnaire, que 50 0/0 du bénéfice net. Et c'est ainsi que l'art. 17 du Projet de 1908 (accentuant d'ailleurs le caractère contractuel des rapports qui unissent le concessionnaire et l'Etat), permet à ce dernier d'astreindre le concessionnaire, en conformité d'un engagement par lui souscrit et sous peine de déchéance, à l'une des obligations suivantes :

1° Construire une usine de la nature de celles qui emploient les produits à extraire de la mine ;

2° Donner une subvention pour construire ou développer les routes, voies ferrées ou voies navigables pouvant être utilisées par les produits à extraire de la mine ;

3° Donner une subvention à des établissements créés ou à créer en faveur des ouvriers mineurs et dont pourraient profiter les ouvriers de la mine.

(1) 15 % à la Caisse de secours et d'assurance contre les accidents, 15 % à la caisse des retraites, 20 % aux ouvriers et employés de la mine, proportionnellement à leurs salaires.

En ce qui concerne l'acte de concession lui-même et les formalités à remplir pour l'obtenir, peu de différences avec la législation actuelle (cf. art. 18 à 24) ; il y a toujours un décret de concession rendu après avis du Conseil d'Etat, et, comme dans la loi de 1810, aucune allocation n'est versée par le concessionnaire à l'Etat au moment de la concession. A cet égard, le projet de 1908 se différencie nettement, au moins dans la forme, du projet de 1901 ; ce projet, qui a donné lieu à un rapport de M. Georges Berry, posait dans son art. 1^{er} le principe de l'attribution de la mine par adjudication « entre concurrents préalablement « agréés en Conseil d'Etat, sur une somme payée au Trésor en une fois ou en plusieurs annuités. » Et M. Georges Berry (qui nous paraît commettre une erreur en prétendant que « sous le régime de la loi de 1810, les mines, « considérées comme *res nullius*, constituent des concessions accordées en vertu d'un droit Régalien »), pour justifier le régime préconisé, se borne à affirmer, mais sans même en essayer la démonstration, que, devant les nombreuses critiques qu'a suscitées l'attribution gratuite des concessions de mines « la nécessité de l'adjudication publique n'est plus contestable ». Tel n'est pas du tout notre avis et il ne nous semble point qu'il y ait, pour l'Etat, droit à une partie quelconque du bénéfice qui peut résulter de l'exploitation de la mine. Pourquoi ? Tout simplement parce que la mine, du moins dans notre législation actuelle, n'est nullement la propriété de l'Etat ; parce que, jusqu'à l'acte de concession, elle appartient par droit d'accession au propriétaire du sol lequel est véritablement exproprié lorsqu'intervient un décret de concession au profit d'un tiers. Si l'on estime que le don gratuit de la mine est de nature à conférer à l'attributaire un bénéfice disproportionné avec l'effort et les dépenses consacrés aux travaux de recherche par lui exécutés, qu'on établisse une adjudication

ou une taxe proportionnelle aux bénéfices, mais dont le montant profitera, non pas à l'Etat qui lui ne perd rien, mais au propriétaire superficiaire, puisque c'est lui que l'on dépouille.

Bien que n'établissant pas en principe le régime de la concession par voie d'adjudication (1), le Projet de 1908 n'en est pas moins hostile à la gratuité de la concession ; et, avec le secret espoir que la somme touchée par l'Etat sera plus forte que s'il y avait adjudication, on nous propose de recourir à la forme du partage des bénéfices entre le concessionnaire et l'Etat. Le principe même de la réforme projetée est condamnable selon nous ; tout d'abord, en se plaçant au point de vue théorique, il se heurte à une objection décisive de nature, à elle seule, à le faire repousser ; cette objection nous la connaissons déjà : la mine n'étant à aucun moment la propriété de l'Etat, il n'y a aucune raison pour admettre l'Etat au partage des bénéfices. D'autre part, en supposant même que l'on adopte cette solution pour les concessions futures, comment serait-il possible d'atteindre les concessions actuellement existantes, sans violer le principe de la non-rétroactivité des lois ? Enfin, raison d'ordre pratique, mais non moins appréciable : ne risque-t-on pas en aggravant les charges du concessionnaire, en diminuant par suite ses bénéfices, en les rendant peut-être fort aléatoires, d'atteindre le développement de l'industrie minière elle-même, déjà si restreinte dans notre pays, et de réduire les recherches de gîtes miniers ? Ce point de vue pratique, exclusivement national,

(1) Le projet de 1908 établit cependant lui aussi, mais par exception seulement, le système de l'adjudication, mais dans un seul cas qui fait l'objet de l'art. 19 : « Lorsque les concurrents ont des titres égaux, l'administration ouvrira une adjudication non pas publique, mais restreinte aux seuls concurrents que désignera le Conseil d'Etat, pour éviter à l'administration tout soupçon d'arbitraire.

est des plus importants, puisqu'il pose le problème de l'avenir de l'industrie minière en France. Il y a donc lieu de repousser toute mesure tendant à aggraver la situation du concessionnaire, alors surtout qu'aucune bonne raison théorique ne peut être alléguée à l'appui de la réforme proposée.

Quoiqu'il en soit, le titre VII du projet, qui s'occupe des « impôts spéciaux aux mines », organise le système préconisé de cette participation aux bénéfices, lequel n'implique pour l'Etat aucun aléa, ne met à sa charge aucun risque de perte.

Nominalement, les deux redevances, fixe et proportionnelle, sont maintenues ; mais elles sont toutes deux considérablement modifiées.

En ce qui concerne d'abord la redevance, dite fixe, elle est, comme celle actuellement existante, calculée d'après l'étendue de la concession ; mais elle s'en différencie à deux points de vue importants, quant à sa base et quant à son montant. Quant à sa base, au lieu d'être strictement proportionnelle à l'étendue de la concession, elle est progressive ; quant à son montant, elle se trouve aussi modifiée.

L'art. 57 du Projet nous indique quel est le taux de cette redevance ; il est fixé ainsi qu'il suit :

0 fr. 50 par hectare, jusqu'à 200 hectares.

1 fr. par hectare en sus, de 201 à 500 hectares.

2 fr. par hectare en sus, de 500 (1) à 1.500 hectares.

3 fr. par hectare en sus, au-dessus de 1.500 hectares.

Ce principe d'un impôt progressif soulève de nombreuses objections qui sont de nature à le faire repousser ; elles ont été fort savamment exposées par M. Jacques Piou, notamment dans le rapport qu'il fit en 1889 à l'occa-

(1) Il y a ici une erreur matérielle, l'art. devrait porter 501 hectares et non pas 500 hectares.

sion du projet Baïhaut de 1886, qui organisait lui aussi un impôt progressif en notre matière. « Ce serait, dit M. Piou, faire un singulier essai de ce principe que de lui donner pour base la superficie de la propriété ; il n'y en a pas de plus trompeuse et par conséquent de plus injuste. Les partisans de l'impôt progressif ne l'ont jamais conçu qu'établi sur le capital ou sur le revenu. Il ne saurait, en effet, avoir d'autre fondement. En fait le système aboutirait souvent à l'écrasement de la propriété minière, car il lui créerait des charges 35 et 45 fois supérieures ; et ce seraient les mines les moins productives, celles dont les couches minérales sont les moins profondes qui seraient les premières victimes. »

Il faut reconnaître, avouons-le, que la redevance fixe établie en 1810 est vraiment par trop faible ; et, d'autre part, il ne semble guère admissible de déterminer d'avance, d'une manière uniforme pour tout le territoire français et pour une période indéterminée, une taxe qu'il serait équitable de voir soumise aux changements qui peuvent se produire, notamment dans l'état de l'industrie minière, suivant les différentes régions. On pourrait donc, semble-t-il, décider que la redevance fixe, proportionnelle à l'étendue de la concession, serait fixée par le décret de concession ; elle serait due qu'il y ait ou non exploitation.

Le projet de 1908 maintient également la redevance « proportionnelle aux travaux de la mine » ; mais la nouvelle base sur laquelle elle se trouve établie, son taux progressif (bien que la redevance soit dite proportionnelle), constituent de la part de l'Etat une mainmise qui nous paraît illégitime, comme restreignant arbitrairement le droit de propriété du concessionnaire. A quel titre l'Etat va-t-il s'attribuer une part dans les bénéfices ? Ce n'est pas en vertu d'un droit de propriété qu'il ne possède pas antérieurement au décret de concession ; ce n'est pas davantage a

cause de la surveillance qu'il exerce sur les mines, car nous savons que cette surveillance ne lui confère aucun pouvoir de direction, qu'elle est uniquement établie dans un but de police et surtout en vue de pourvoir à la sécurité publique. On a considéré qu'il était utile, dans l'intérêt général, de créer au profit du concessionnaire un droit de propriété privée ; comment peut-on admettre qu'une partie des bénéfices acquis, grâce au travail du concessionnaire qui n'a pas craint d'engager des capitaux très importants, passe dans la caisse de l'Etat qui n'a rendu aucun service au concessionnaire et n'a couru aucun risque de perte ? Le Comité des houillères de la Loire, dans les observations qu'il a présentées en 1875 à la commission de révision de la Législation des mines, a très nettement précisé la situation respective du gouvernement et du concessionnaire : « Pour beaucoup d'esprits étrangers à l'industrie
« houillère, la concession que donne le Gouvernement est
« une faveur gratuite et dont l'importance se juge par celle
« que la mine a acquise plus tard ; c'est là une erreur,
« source de bien des accusations, de bien des exigences.
« Avant la concession, la propriété de la mine n'existe pas
« ou n'est qu'un annexe indisponible de la surface ; en la
« créant par un acte de concession le gouvernement ne se
« dépouille en aucune manière, mais transfère au conces-
« sionnaire ce qui appartient au propriétaire du sol. Quant
« à la chose elle-même, elle ne consiste vraiment à l'ori-
« gine qu'en un droit fort aléatoire, et ne vaudra plus tard
« que par les découvertes qu'aura faites le concession-
« naire, les moyens de production qu'il aura établis, les
« capitaux qu'il aura dépensés. On peut donc dire d'une
« mine ouverte à l'exploitation que c'est le concession-
« naire qui en a créé la valeur par son intelligence, ses
« efforts, ses sacrifices. » Ces idées nous semblent parfaite-
ment exactes, n'est-il pas juste dès lors de nier à l'Etat

un droit quelconque au partage des bénéfices ? La mine ne lui appartient pas avant la concession, elle ne lui appartient pas davantage par la suite ; en conséquence, il n'a donc droit à rien.

« La redevance proportionnelle, dit l'art. 58 du Projet, « est calculée chaque année à raison de 50 0/0 du produit net de l'exploitation pendant l'année précédente. Sont « compris dans l'évaluation de ce produit net : les bénéfices provenant de toutes opérations commerciales et « industrielles, consécutives et accessoires à l'exploitation. « Ces opérations ne sont pas soumises à la contribution « des patentes ». Les termes de cet article se différencient de ceux de l'art. 35 de la loi du 21 avril 1810, qui fixait le montant de la redevance proportionnelle. La loi de 1810 n'établissait pas, à proprement parler une taxe de 5 0/0, comme le fait le projet actuel ; la taxe qu'elle prévoyait n'était pas nettement déterminée par l'art. 35 qui ne contenait que l'indication d'un maximum, lequel était de 5 0/0 du produit net ; c'était au pouvoir législatif qu'il appartenait, chaque année, de régler le montant de notre redevance, en observant d'ailleurs le maximum qui lui était indiqué par la loi de 1810. De plus, l'art. 35 de la loi de 1810 visait le « produit net » de la mine, et il est hors de doute que l'on ne faisait allusion, par ces mots qu'aux opérations constituant l'extraction et la vente des matières minérales, or, l'art. 58 du projet actuel étend le sens de l'expression « produit net » en faisant rentrer non seulement les bénéfices résultant immédiatement et directement de l'exploitation minière, mais aussi ceux résultant de toutes opérations commerciales ou industrielles consécutives à l'exploitation. Cette extension qui augmente la part éventuelle à laquelle l'Etat pourra prétendre, ne paraît pas se justifier, d'autant qu'elle est susceptible de donner lieu à des difficultés pratiques si les opérations, auxquelles fait allusion l'art. 58,

amènent un déficit alors que l'exploitation seule de la mine avait produit des bénéfices. Il semble qu'en toute équité les opérations, tant d'exploitation qu'accessoires à l'exploitation, doivent former un tout permettant de faire porter la redevance sur le bénéfice, s'il y en a, produit par cet ensemble ; d'ailleurs le texte de l'art. 58 ne s'oppose pas à cette interprétation libérale. Si la mine est exploitée par une société soumise au paiement de la taxe de 4 0/0 sur le revenu des valeurs mobilières, le produit net, base de la redevance proportionnelle, ne pourra pas être considéré comme inférieur au total des sommes distribuées aux associés, et ce total sera déterminé au vu des documents déposés à l'enregistrement pour le paiement de la taxe de 4 0/0.

Jusqu'ici nous n'avons pas rencontré, dans l'établissement de la redevance proportionnelle, la progression à laquelle nous avons fait allusion tout à l'heure ; elle se trouve dans l'art. 59 du projet ; cet article est ainsi conçu :
 « Si le produit net d'une concession dépasse le dixième du
 « capital de premier établissement, estimé comme étant
 « celui qui serait actuellement nécessaire pour établir la
 « mine avec la production effective maximum qu'elle a pu
 « atteindre, avec le concessionnaire actuel, la redevance
 « sur l'excédent sera portée à 20 0/0.

« Le capital de premier établissement visé à l'alinéa précédent est évalué par le ministre, sauf recours au Conseil d'Etat au contentieux, en tenant compte des conditions actuelles de gisement et d'exploitation de la mine dans le district où elle est située. Cette détermination pourra être accrue avec la production de la mine.

« Toutefois, la surtaxe de 20 0/0 ne pourra porter que sur la fraction du produit net excédant la moyenne des produits nets des trois années antérieures au 1^{er} janvier 1909. » On voit quel est le système ; les rédacteurs du projet estiment que l'Etat a droit à une part dans les

bénéfices, lorsque ces bénéfices dépassent un certain revenu. La taxe de 5 0/0 ne constituait pas, à proprement parler, une part dans les bénéfices ; on pouvait, à la rigueur, la considérer comme un impôt obligeant le concessionnaire à contribuer aux charges publiques. Ici, lorsque le revenu dépasse le dixième du capital de premier établissement, l'Etat intervient pour s'assurer le sixième environ du bénéfice obtenu par le concessionnaire. Dans le but de ne point « donner à cette mesure un caractère de rétroactivité qu'elle ne doit pas avoir », dit l'exposé des motifs, pour ne voir que l'avenir et n'atteindre que l'accroissement des bénéfices actuellement acquis, il est convenu d'une part que l'on entend par ces mots « capital de premier établissement » non pas le capital qui a été utilisé lors de la mise en exploitation de la mine, mais celui qui serait actuellement nécessaire pour établir la mine avec la production effective maximum qu'elle a pu atteindre sous le concessionnaire actuel ; et, d'autre part que la surtaxe accordée à l'Etat ne pourra porter que sur la fraction du produit net excédant la moyenne des produits nets des trois années antérieures au 1^{er} janvier 1909 (art. 59). Cette dernière disposition est destinée à déjouer une fraude possible : on a craint que dans l'intervalle, peut-être long, qui s'écoulera avant que le projet proposé ne soit transformé en loi, les concessionnaires de mines et notamment les compagnies minières ne distribuent toutes, ou la plus grande partie des réserves, qu'ils peuvent avoir, réduisant ainsi les dividendes à venir et haussant la moyenne des dividendes passés ainsi que le chiffre du capital devant être pris comme étant celui de premier établissement. Tout ce système est évidemment quelque peu compliqué et donnerait très probablement lieu à des difficultés d'application, auxquelles viendront s'ajouter celles résultant de la fixation du capital de premier établissement ; cette fixation sera faite, aux termes de l'ar-

ticle 59, § 2, par le ministre, c'est-à-dire par l'une des parties, qui aura intérêt à faire cette fixation aussi peu élevée que possible : n'aurait-il pas été préférable d'établir pour cette évaluation un comité analogue à celui que nous avons vu fonctionner pour la détermination du produit brut et du produit net ? On aurait même pu utiliser les services de ce dernier, dont la composition est de nature à sauvegarder les intérêts du concessionnaire. Quoiqu'il en soit, l'évaluation faite par le ministre n'est pas définitive, le concessionnaire peut, si elle lui fait grief, la déférer au Conseil d'Etat qui, statuant au contentieux, aura la faculté de substituer une nouvelle évaluation à celle émanant du ministre.

Sur les bénéfices ainsi déterminés, l'Etat prélèvera un droit de 20 0/0 ; il s'adjugera donc le cinquième du produit net. Il est permis de penser et même de dire que la part de l'Etat est vraiment trop forte ; elle est, sans aucun doute, exagérée et apparaîtra comme telle même à beaucoup de gens qui admettent en cette matière le principe, pourtant si discutable, de la taxe progressive. Evidemment, ce système aura l'avantage d'accroître le montant des sommes versées à l'Etat, du chef de nos deux taxes fixe et proportionnelle, du moins dans les premières années d'application de la loi nouvelle ; c'est ce que fait constater d'ailleurs l'exposé des motifs du projet. Le montant de la redevance fixe qui est actuellement d'environ 120.000 fr. sera plus que décuplé, il sera porté à 1.500.000 fr. ; quant à la redevance proportionnelle, on espère qu'elle produira 1.000.000 de francs de plus environ. Cet avantage est, sans aucun doute, appréciable pour notre budget si obéré ; mais n'y a-t-il pas lieu de craindre que ces charges énormes ne soient trop lourdes pour notre industrie minière, déjà peu florissante et qu'il y aurait plutôt lieu d'encourager par quelques mesures de faveur ? L'exposé des motifs, qui précède le projet de loi du 17 novembre 1908, montre que le

Gouvernement a bien eu conscience de l'énorme aggravation qu'il entend imposer à l'industrie minière, puisqu'il reconnaît que « les dispositions nouvelles pourront avoir « pour effet de provoquer un certain nombre de renoncia-
« tions de la part des concessionnaires de mines » ; mais cette remarque a eu un résultat contraire à celui qu'on pouvait espérer. Loin de contribuer à faire diminuer les charges imposées aux concessionnaires, elle a pour conséquences que l'Etat maintient quelques autres taxes de moindre importance, « car, dit l'exposé des motifs, il serait impru-
« dent, dans ces conditions, de priver le Trésor de res-
« sources certaines. » Et c'est ainsi qu'aux deux redevan-
ces, fixe et proportionnelle, viendront s'ajouter :

1° Deux taxes prévues par l'art. 62 du projet ainsi conçu :

« Il sera imposé, en sus des redevances fixe et propor-
« tionnelle, un décime par franc, lequel formera un fonds
« de non-valeurs et trois centimes par franc pour les frais
« de perception et d'avertissement. »

2° Les centimes additionnels des lois du 31 mars 1903 et 31 décembre 1907, relatives à l'amélioration des retraites des ouvriers mineurs.

3° La taxe spéciale à laquelle sont assujettis les concessionnaires de mines pour la rétribution des délégués et la sécurité des ouvriers mineurs.

Les redevances fixe et proportionnelle seront imposées et recouvrées comme la contribution foncière, et donneront lieu comme elle, le cas échéant, à la compétence du Conseil de préfecture.

Enfin l'Etat a un privilège organisé par l'art. 61 du projet : « Le privilège du Trésor public, pour le paiement
« des redevances, est réglé ainsi qu'il suit, et s'exerce
« avant toute autre pour l'année échue et l'année courante,
« savoir :

« a) Sur les produits, loyers et revenus de toute nature
« de la mine ;

« b) Sur tous les meubles et autres effets mobiliers appar-
« tenant aux redevables ; en outre, à défaut de paiement
« de la redevance fixe pendant deux années consécutives,
« la déchéance peut être prononcée. »

Telles sont les charges fiscales imposées aux concessionnaires par le projet de loi du 17 novembre 1908.

Examinons maintenant rapidement comment est organisée la surveillance que l'administration entend exercer sur les mines ; ce point fait l'objet du titre VIII du projet qui se borne à poser quelques principes généraux, laissant à un règlement d'administration publique à venir le soin de préciser les détails d'application, de fixer les prescriptions de police qui seront jugées nécessaires et de déterminer les cas dans lesquels le ministre, le préfet ou les ingénieurs des mines devront respectivement intervenir. En l'absence de texte, nous n'avons donc pas à entrer dans des détails ; mais les règles édictées dans le titre VIII montrent que l'Administration entend augmenter ses droits vis-à-vis du concessionnaire. Mentionnons simplement quelques exemples de cette tendance : le principe du droit de surveillance que s'attribue l'Administration est des plus larges, il est établi en vue de pourvoir, non seulement à la « Sécurité Publique », non seulement à la conservation des voies publiques et de leurs dépendances, des sources mais aussi « à la conservation de la mine », et l'exposé des motifs prend bien soin d'expliquer que, par ces mots,

(1) Le projet remplace les mots « Solidité des habitations », que contient la loi de 1810, par l'expression « Sécurité des habitants de la Surface » pour mieux marquer, dit l'exposé des motifs, que l'administration « n'est pas la gardienne d'intérêts privés, que seul le souci de la sécurité des personnes est d'ordre public et d'intérêt général.

alimentant des villes, villages, hameaux et établissements publics, « à la sécurité des habitants de la surface » (1) ; on doit entendre non seulement la conservation de l'ossature de la mine, les puits, galeries, etc..., mais aussi « la conservation du gîte, assurée par la bonne exploitation des couches. » Il est à craindre que cette disposition, étant donnée surtout l'interprétation fournie, interprétation qui s'imposerait si le projet était voté, ne soit de nature à exagérer les attributions que l'Administration voudrait se faire reconnaître ; que, notamment pour veiller à la conservation du gîte et assurer la bonne exploitation des couches, elle ne prétende imposer au concessionnaire tel mode d'exploitation plutôt que tel autre ; ce serait une restriction nouvelle et énorme apportée au droit de propriété du concessionnaire, restriction qui serait d'ailleurs peut-être logique avec l'ensemble du Projet et qui implique une sorte de copropriété de l'Etat, puisque ce dernier aurait une part dans les bénéfices de l'exploitation.

Le préfet, et en cas d'urgence l'ingénieur des mines, pourront prescrire les travaux nécessaires ; mais le projet ne nous dit pas comment et par qui sera tranchée, en cas de contestation, la question de savoir si les travaux ordonnés par l'administration sont ou non nécessaires. A défaut pour le concessionnaire de se conformer aux prescriptions de l'Administration, les travaux seront exécutés d'office, à ses frais, par les soins de l'ingénieur des mines.

Enfin, il nous faut noter une disposition, que ne renferme pas la législation actuellement en vigueur. L'art. 69 du Projet, prévoyant le cas d'un péril imminent, permet à l'ingénieur des mines d'adresser des réquisitions soit au concessionnaire, soit au maire de la commune qui les fait exécuter par les habitants, en matériel, matériaux, animaux et hommes. Peut-être aurait-il été utile de préciser les cas d'exercice par l'ingénieur du droit qui lui est con-

féré par l'art. 69 ; comme aussi d'organiser un recours très rapide, par exemple devant le juge de paix du canton, en cas de désaccord entre l'ingénieur des mines et le concessionnaire.

Les frais de ces différents travaux sont recouverts comme en matière de contributions directes.

Les cas de déchéance sont très nombreux, tels que prévus par le Projet ; la déchéance peut être prononcée dans les hypothèses suivantes :

1° Lorsque le concessionnaire ne s'est pas conformé à l'une des obligations qu'il avait souscrites aux termes de l'art. 17 ; par exemple, lorsqu'il n'a pas versé la subvention promise, à un établissement créé en faveur des ouvriers mineurs ;

2° Lorsqu'il y a eu réunion non autorisée de plusieurs concessions de même nature (art. 34 du Projet) ;

3° En cas de non-paiement des taxes dûes au syndicat constitué en conformité des art. 53 et 54 ;

4° Quand la mine reste inexploitée pendant deux ans. Le projet ne précise pas s'il est nécessaire, pour que la déchéance puisse être prononcée, que ce défaut d'exploitation soit illégitime et paraît, par son silence même, laisser à l'Administration un pouvoir d'appréciation souverain ; il y aurait lieu d'indiquer de façon expresse que si le défaut d'exploitation est dû à de justes causes, s'il peut se justifier, la déchéance ne pourra être prononcée ;

5° Lorsque l'exploitation de la mine est restreinte ou suspendue de manière à inquiéter la sûreté publique ou les besoins des consommateurs. Formule trop large et de nature à couvrir des actes arbitraires de la part de l'Administration ; puisque la question s'est déjà posée à plusieurs reprises, on aurait pu tout au moins indiquer si le cas de grève rentre ou non dans les prévisions du législateur

comme susceptible de provoquer la déchéance du concessionnaire ;

6° Lorsque le concessionnaire qui n'a pas exécuté des travaux indiqués par l'Administration et a été condamné pénalement de ce chef, refuse d'obtempérer à une nouvelle mise en demeure (art. 72 2°).

Cette énumération des cas de déchéance est évidemment limitative, et les textes qui les établissent ne peuvent être interprétés que restrictivement. La déchéance ne peut être prononcée que suivant une procédure dont les art. 73 et suivants donnent le détail ; disons seulement qu'elle est prononcée par décret, sauf recours suspensif au Conseil d'Etat statuant au contentieux. La mine dont le concessionnaire est déclaré déchu est mise en adjudication publique, et le montant de cette adjudication est versé bien entendu au concessionnaire déchu.

Enfin le titre XII du Projet, consacré aux pénalités, procède par énumération des cas pouvant donner lieu à des poursuites pénales et des peines applicables à ces infractions ; c'est ainsi qu'aurait dû procéder la loi de 1810 elle-même au lieu de se contenter, comme nous l'avons vu, de formules générales et parfois contradictoires. La peine prononcée sera, suivant les cas, une amende de 100 fr. à 500 fr. ou de 500 fr. à 1.000 fr. (art. 94 et 95) ; et, en cas de récidive dans les 12 mois, les amendes prévues aux articles précités seront portées au double (c'est une obligation pour le juge) et une peine d'emprisonnement de 6 mois à un an *pourra* être prononcée. Etant données les peines applicables, les infractions prévues sont des délits, attribuant par suite compétence au Tribunal correctionnel ; notons cependant qu'au point de vue de la récidive, ces infractions sont assimilables aux contraventions.

Telle est l'économie générale du premier Projet .

Le deuxième Projet de loi, déposé également le 17 no-

vembre 1908 sur le bureau de la Chambre des députés, n'est en somme que le complément du premier, ainsi que l'explique le très court exposé des motifs qui le précède. Nous venons de voir que le premier projet admet comme principe la perpétuité du droit de propriété accordé au concessionnaire (nous savons, en effet, quels seraient les très gros inconvénients d'un régime qui admettrait la temporanéité). Mais le gouvernement estime qu'il peut se produire des circonstances particulières » (que d'ailleurs il ne précise pas), où il serait nécessaire que l'Etat « put reprendre la libre disposition d'une mine déterminée » et, dans ce but, on propose de permettre à l'Etat de racheter, quand bon lui semblera, telle mine déterminée ; un décret rendu en Conseil d'Etat devra ordonner que la procédure de rachat soit engagé. Cette procédure tend à déterminer le prix de rachat dont le montant est fixé par une commission spéciale composée de 5 membres nommés : 2 par le concessionnaire, 1 par le Conseil d'Etat parmi les membres du Conseil, 1 par la Cour des Comptes parmi les membres de la Cour, 1 par le Conseil général des mines parmi les membres du Conseil. Le rachat est ensuite voté par une loi que le Parlement peut évidemment se refuser à émettre, s'il est d'avis que le rachat ne s'impose pas.

Les détails de ce système ont le grand avantage de faire connaître au Parlement le montant exact de la dépense qu'on l'invite à faire. Mais nous estimons que le principe même du rachat doit être repoussé sans hésitation, étant donné que l'on a s'il le faut, en cas de besoin, la possibilité d'avoir recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique, aux termes de l'art. 7 de la loi de 1810, et que d'ailleurs il ne rentre pas dans les attributions bien comprises et normales de l'Etat d'être exploitant de mines, c'est un rôle qui ne peut lui convenir.

Ne touchons donc qu'avec prudence à la loi de 1810 ;

conservons les principes qu'elle a établis et qui ont été, par la suite, adoptés dans les pays étrangers, et n'oublions pas que l'intérêt général, comme l'intérêt du concessionnaire, exigent tous deux que l'exploitant ait une propriété « bien déterminée, hors des atteintes de l'Etat et du propriétaire de la surface » (1).

(1) Rapport de M. Marceré (1874).

Vu :

Le Président de la Thèse,

Paul BEAUREGARD

Vu :

Le Doyen,

LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

LIARD

BIBLIOGRAPHIE

- Aguillon.** — 1^o Législation des Mines ; 2^o De la déchéance du droit d'exploiter.
- Beauchet.** — Droit privé de la République Athénienne.
- Bury.** — Traité de la Législation des Mines.
- Chavanne.** — De la propriété et de l'exploitation des Mines chez les Romains.
- Code Minier Belge.**
- Colomer.** — De l'exploitation des Mines.
- Cuq.** — Règlement Administratif au temps d'Hadrien.
- Cuvillier.** — Législation minière.
- Delebecque.** — Traité de la Législation des Mines.
- Desjardins.** — Géographie de la Gaule Romaine.
- Ditte.** — De la propriété des Mines en droit Romain et en droit Français.
- Ducieux.** — Des Concessions de Mines.
- Dugas.** — De la propriété et de l'exploitation des Mines chez les Romains. Droits et obligations des concessionnaires de Mines en droit Français.
- Duménil Marigny.** — Histoire de l'Economie Politique.
- Dureau de la Malle.** — Economie Politique des Romains.
- Etienne.** — Cours de Législation des Mines.
- Fustel de Coulanges.** — Histoire des Institutions politiques de l'ancienne France.
- Gaillard.** — Etude historique et critique de la Législation des Mines.
- Giraud.** — Recherches sur le droit privé.
- Héron de Villefosse.** — De la richesse Minérale.
- Jacomy.** — Législation sur les Mines.
- Lamé Fleury.** — De la Législation minérale sous l'ancienne Monarchie.
- Laur.** — Revision de la Législation des Mines.

Léger. — Mines au temps des Romains.

Leroy Beaulieu. — De la déchéance des Concessionnaires de Mines.
(*Revue Delecroix* 1889).

Mathieu. — Code des Mines.

Michel. — Recueil de Législation minérale.

Michel (Bréchignac et) Résumé de la Doctrine et de la Jurisprudence
en matières de Mines.

de Récy (René) La propriété des Mines (*Revue des Deux-Mondes*,
déc. 1889).

Richard. — Anciens minéralogistes du Royaume de France.

Sébillot. — Les Travaux Publics et les Mines dans les traditions et les
superstitions de tous les pays.

Splingard. — Des concessions de Mines.

Vernier. — Droit de surveillance de l'Etat sur l'exploitation des Mines.

Weiss. — L'exploitation des Mines par l'État.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE

CHAPITRE PREMIER. — La République Athénienne.....	11
CHAPITRE II. — La Législation Romaine.....	15
TITRE I. — La République.....	17
TITRE II. — La Période Impériale.....	23
CHAPITRE III. — L'Ancienne Monarchie..	42
Première Période 1413-1548.....	45
Deuxième Période 1548-1601.....	52
Troisième Période 1601-1791.....	55
CHAPITRE IV. — Loi du 28 Juillet 1791.....	61

DEUXIÈME PARTIE

LA LÉGISLATION ACTUELLE

CHAPITRE I. — Les mines, l'obtention des Concessions.....	69
CHAPITRE II. — L'acte de concession, sa forme, son caractère juridique et ses effets.....	90
§ 1 ^o Au profit du concessionnaire, l'acte de concession crée un droit de propriété.....	94
§ 2 ^o Au profit de l'état, l'acte de concession crée certains droits de nature différente.....	110
CHAPITRE III. — Des recours contre l'acte de concession.....	133
CHAPITRE IV. — La sanction des Droits de l'Etat.....	139
1 ^o Sanction administrative.....	139
2 ^o Sanction pénale.....	145

TROISIÈME PARTIE

LES PROJETS DE RÉFORME

CHAPITRE UNIQUE.....	153
----------------------	-----

